المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظريـــة العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليميـة

تأليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتاصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الاقليمية

تاليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هذه طبعة أخرى من كتابى المنظمات الدولية ، أقدمها أساسا لأبنائى طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدمها هذا العام لأول مرة لأبنائى طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها فى تدريس مادة القانون الدولى بهذه الكلية •

واذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب الى المشتغلين بالقانون الدولى والتنظيم الدولى بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذى يقتضى توسعا فى عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل التنظيم الدولى وهى الآن كثيرة ومتنوعة ، الا أن التوجه به الى الطلاب أساسا يجعلنا نفكر أكثر فى ضرورة الاقتصار على المبادىء والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقا وسطا فنعرض الأصول والمبادىء ولا نتوسع فى التفصيلات وان عرضنا لكثير من القضايا الجديدة والتطورات التى مرت بها نظرية التنظيم الدولى •

والله يوفقنا دائما الى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا •

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ، نعرض فى الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفى الثانى الأمم المتحدة . أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات الاقليمية والمتخصصة .

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت وكيف تطورت مع ايضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات، والشخصية القانونية لها .

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنيان الداخلى للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية حيث سنتناول بالدراسة المبادىء التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار فى المنظمة وكيف ينفذ وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة . أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، ووسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراستها الكتاب الثانى لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ، وندرس فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم والمبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها .. الخ .

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة الوكات المتخصصة والمنظمات الاقليمية ، لنتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الاقليمية .

البـــاب التمهيـــدى

فى

ظاهرة المنظمات الدوليـــة

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هى هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة اختصاصات دولية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشـــترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو عنصر التنظيم ، فالمنظمة الدوليـــة تعبر عن وجود شخص قانونى له حقوق وعليه التزامات ، ولابد لتوافر ذلك من اقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات.

ويعبر الفقه الدولى عن هـــذا العنصر بتطلب أن يتوافـــر شرط الارادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة .

ويقصد بالارادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذى يسهم فى تكوين ارادة المنظمات الدولية هى الدول الأعضاء فيها ، الا أنه يجب أن يكون المحصــــلة النهائية لمـــا يصدر من المنظمـــات ، مختلفا عن رأى كل دولة على حـــدة .

ويترتب على ذلك أن آثار التصرفات التى تجريهـــا المنظمـــات لا تنصرف الى الدول الأعضاء كل منها على حدة ، بل الى المنظمـــة

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا يستقل فى حياته القـانونية عن الدول التى أقامته لتحقق من وراء اسهامها فى عضويته هدفا أو أهدافا معينـة •

وقـد ثار خلاف فى الفقـه حول مدى توافر الارادة والشخصية القـانونية بالتالى للمنظمـة اذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع • واتجه فريق الى القول بأن الارادة المستقلة لا تتوافر فى هذه الحالة • بل نكون بصدد ارادة مستقلة لكل دولة • ولانكون بصدد منظمة دولية• وانما أقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقـات تعتمد على ارادات الدول الأعضاء • وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواقفها الصريحة عليهـا ، وتخضع لشروط الصحة والنفاذ الخاصـة بالمعاهدات • واتجه فريق آخر الى القول بأن الارادة الذاتية توجـد هنا أيضا ، لأن ارادة المنظمة تنصرف دائما الى احداث أثر معين ، بينما لا تنصرف ارادة الدول المشـتركة فى التصويت الا الى مجرد واقعـة التصويت ذاتها لذا فان دور ارادات الدول هنا مجرد الاسهام فى تكوين ارادة المنظمة ، وتقـوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانونى مسـتقل •

أما عن الشرط الثانى المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام • ويقصد بهذا الشرط أن توجـد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتا طويلا ، وليس مهمة تنفض بعـد تحقيقها • ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم •

ومع ذلك لا يعنى ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فان التأبيـد مسالة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتمشى مع وجود أهداف ومصالح ذات طبيعة مستمرة •

ويميز هـذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فالمؤتمر يعقـد عادة لمهمة خاصة ينتهى بانتهائها ، بخلاف المنظمـة التى تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة •

العنصر الثانى — العنصر الدولى :

ان عنصر التنظيم أمر لازم فى أى منظمــة دولية أو داخلية ، أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ، وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(أ) الاسهام الحكومى : فلابد أن تكون الدول هى التى أنشأت المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن ذلك بأن المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك الدخول فى المعاهدات الدولية •

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديدمن الهيئات الأخرى التى تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ، ولا تنشأ على الخصوص بنــاء على اتفاق حكومى [١] ، وأن عملت فى حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيهــا المنظمات الدولية وهى المنظمــة الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة •

وقــد سبق أن ألمحنــا الى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى نبهت الدول الى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير الحكومية للأنظمة الداخليــة لدولة معينة أو لعــدة دول ، ومع ذلك يوجــد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، اما بأنها تلعب دورا فى تشكل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهمــا

---

(١) عرف المجلس الاقتصــادى الاجتماعى المنظمات الدوليــة غير الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية» .

فى نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) .

وقد نظم ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة فى المادة ٧١ التى نصت على أنه . « يجوز للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية فى المسائل التى تدخل فى حدود اختصاصه » . وقد أقام المجلس بالفعل نظاماً للتشاور مع هذه المنظمات للاستفادة من خبراتها فى مجالات اختصاصه (٢) . كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم فى أعمالها عن طريق نظام استشارى ، وبابداء آراء غير ملزمة .

على أنه من المناسب أن نشير الى ضرورة التمييز بين المنظمات الدولية غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئات التى تتكون من الأشخاص فى النطاق الدولى ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التى

---

(١) احمد سويلم العمرى ، الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، ابريل ١٩٦٨ ص ٩٤ .

(٢) وضع هذا النظام فى البداية بقرارات من المجلس اصدرت فى ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقد اصدر المجلس نظاما جديدا فى ٢٥ يونيه ١٩٦٨ وبمقتضى هذا النظام الجديد وضعت شروط دقيقة لمن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التى تتخذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصل بها الى الوقف من النظام الاستشارى أو الشطب منه . كما قيد المجلس طريقة التمثيل والتعاون عن طريق التصويت الاستشارى ويبدو أن الدافع الى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التى تستهدفها الأمم المتحدة فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .

يراجع فى شرح ابعاد المشكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقة الاشارة اليه ص ٣٢٥ ، ومقالا له بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٧ بعنوان :

« Firmes multinationales et relations internationales ». p. 40.

تتكون فى داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية فى الخارج ، بل ان منها مؤسسات خاصة تسعى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجى ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين.

والمعيار الرئيسى بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية يتصل بالهدف نحو الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة فى الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولى فى الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثانى الذى يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولى وترتبط الوظائف التى تقوم بها المنظمات بالأهداف التى يسعى التنظيم الدولى الى تحقيقها بشكل عام فى هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبحث هذه الأهداف فى البداية ، ثم نبحث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفا يبتغيه الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبعان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولى .

هدف تحقيق السلم الدولى :

ان نظرة فاحصة لكل المجهودات التى تبذل فى النطاق الدولى ترينا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التى جلبت على الإنسانية مرتين خلال جيل واحد أحزانا يعجز عنها

الوصف(١) • ويعـد هـذا هو الهدف الرئيسى لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهـاء من يربط كل أنشـطة المنظمات الدوليـة بهـذا الهـدف (٢) ، وذلك على أسـاس أن تحقيق الرفاهيـة أو الكفـاية الدولية انما يسـتهدف فى النهـاية تحقيق السـلم الدولى أو تجنب ظاهرة الحرب • ويبـدو أن هـذا المنطق هو ما أخـذ به ميثاق الأمم المتحـدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للامم المتحـدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كلوسـيلة تبشر بالأمل فى الاسـهام فى توفير الظروف المواتية للسـلام ، كما انهم كانوا مسـتعدين لرفض الاعتمـاد الكلى على وسـيلة واحـدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنـا الراهن شـبيه ببندقيـة متعـددة الطلقات ، لا ببندقيـة ذات طلقـة واحـدة ، انطلاقا من الارتيات فى صـحة تصويب هـدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عـدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العـام للمشكلة ، على أساس أننـا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات (٣) •

ولذلك فان الميثاق قـد أخـذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولى هى منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سـوف نفصل فيما بعـد •

وأساس اهتمام المنظمات الدوليـة بمنع ظـاهرة الحرب ، هو التطـورات الحـديدة التى ألمحنـا اليها فيما سـبق ، وجعلتهـا

---

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة عبد الله العريان ص ٣٠ •

(٣) يراجع فى التفاصيل : كلود النظام الدولى والسلام العـالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العـريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعـدها الدكتور حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحـدة وخصـائصها التنظيمية ، معهد الدراسـات العربية القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها •

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالنسبة لطابع العالمية ، فان الحرب الحديثة اذا ما قامت فى منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم فى العالم بين معسكرين شرقى وغربى ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما • وبالنسبة للشمول ، فان الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة فى جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى فى المجهود الحربى ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوى وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية فى كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بعدم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتى تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين[1] •

لذلك كان من الطبيعى أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولى هو المطلب والهدف الرئيسى الذى نجده فى مواثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التى لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب •

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى والاقليمى على السواء فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السليمة ، ولقمع العدوان • أو ما يسمى منهج الأمن الجماعى •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ — ص٢١

هـدف الأمن الدولى :

ونقصـد بالأمن الدولى هدفـا متنوعا خاصا ، هو تهيئة الأحوال لقيام السـلم الدولى أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهـدف الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجـد أن هـذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجـه الى تقوية التعـاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التى تتحسن فيهـا العلاقات بين الدول ، على أساس أن ذلك يؤدى فى النهـاية الى تحقيق السـلم ومنع الحرب •

وكذلك يفرق بين السلم السلبى Negative Peace والسلم الايجابى Positive Peace على أسـاس أن الأول يتسم بكيفية ابعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب • فى حين أن الثـانى يهتم بوضـع أنظمة تقربها من بعضـها البعض حتى تتعاون وهو يعتمـد على دور المصـالح المشـتركة للمجتمع الدولى ، يركز عليهـا ويقويهـا حتى يقوم النظـام الدولى على صرح متين ، لا يمكن هـدمه بسهوله • ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المشـكوك فيـه امكان منـع الحرب بأسلوب السلم السلبى ، طالمـا ظلت الأسباب التى أوجدتها قائمة ، لذا من الضرورى أن يقوم نظـام للعـدالة مقبول بشـكل عام من الدول a commonly accepted order of justice (١) •

وقـد استخدم الميثاق اصطلاحى السـلم والأمن الدوليين بشكل لا يعنى الترادف ، وانما ينطـوى على أن الميثـاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر (٢) •

---

(١) حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦

(٢) نلاحظ انه فى معظم النصـوص التى ورد فيها السلم الدولى ، اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولى (المواد ١ فقـرة ١ ، ٢ فقـرة ٦ ، ١١ فقـرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين من أن الميثـاق قـد اراد بكل من هاتـين العبارتين معنى مختلف . ويراجع فى التفاصيل :

J. M. Domenach, our moral involvement in development U. N. Information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة « ديباجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة . أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى (ديباجة الميثاق) .

وهكذا ففى عالم ملىء بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفى أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفى أن ننشأ جهازا تنظيميا تعرض عليه المنازعات التى تقوم بين الدول . فالى المدى الذى تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فان السلام لا يمكن أن يستمر . وبعبارة أخرى فانه فى عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذرى والفناء الشامل لا يمكن أن يستمر العالم الا بازالة جذور المنازعات التى يؤدى استمرارها الى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولى أن ينشىء أنماطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادىء يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة . وعلى حد تعبير هامرو ، فان على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولى . ان علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج الى تضامن دولى أكبر فى المستقبل . لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولى القديم ، وينبغى على القانون الدولى أن يعنى بشكل جدى بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتى تقود بالأشخاص فى النهاية الى استخدام العنف » .

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر . فالظلم الشديد الناتج عنه — والذى يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتماله الى الأبد ، واذا ما بلغ درجة حادة فى مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فانه قد يسوقه الى أستخدام العنف • وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع • كمالا يمكن حصر أضراره فى نطاق الدولة التى يوجد فيها • فهو يؤثر فى مصالح المجتمع الدولى ككل ويضر بها على حد سواء [١] •

ونجد هذا المعنى فى عديد من مواثيق المنظمات الدولية المتخصصة • ونذكر منها تلك العبارة التى جاءت فى ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) « ولما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فانه ينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » •

وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولى ، حاجته انى التعاون بين مختلف الدول • بتركيز الانتباه الى نواحى الاهتمامات المشتركة للبشريه ، وبغرسها عادات التعاون التى تؤهل الكائنات الانسانية ، وتعدها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الايجابى ، محل توقع النزاع العقيم • وأنشئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبادلة ، والتى تبدو ذات قيمة كبيرة جدا فى نظر المستفيدين منها • الى الحد الذى يجعلهم يتجنبوا الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجاء الى الحرب •

ويتصل بتحقيق الأمن الدولى تخليص العالم من الظاهرة الاستعمارية التى سادت خلال القرن الماضى وأدت الى سيطرة

---

(١) يراجع فى التفاصيل :

W. Verwey, economic development.
Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على اخضاع شعوب عديدة لمعاملة غير انسانية • لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع الهامة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح فى ميثاق منظمة الوحدة الافريقية الذي نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة :

١ — تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها •

٢ — الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها •

٣ — القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله من القارة (١) •

المبحث الثانى

نشأة المنظمات الدولية وتطورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التى تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية المشتركة ، والتى تكتسب استقلالا ذاتيا عن الدول التى أنشأتها(١) وتثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شخصيتها القانونية ، والارادة الذاتية التى تتمتع بها ، والاختصاصات التى تستطيع ممارستها ... الخ . والتى ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعنينا الآن هو ايضاح الوقت الذى نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت فى الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التى أدت الى قيامها(٢) .

نشأة المنظمات الدولية :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولى فهى ليست فى الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت فى نطاق أمانات المؤتمرات . ومن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهى تستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا فهى تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحاول الحصول على مواقف متسقة للدول ، ولكنها لا تفرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلى

---

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 57.

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقى من الدول ... الخ .

ويبقى أن نبحث عن الوقت الذى تحقق فيه هذا الوجود ، وهو النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، والذى وجدت فيه أكثر من منظمة دولية . وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليب وأشكالا جديدا .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هى تلك التى تبدأ من مؤتمر فينا عام ١٨١٤ـ ١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطور الفعلى للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثانى من القرن التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هى مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى شهدت انشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية فرساى ، والتى امتدت الى انشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ، لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهى تبدأ من نهاية الحرب الثانيه وتمتد حتى اللحظة الحاضرة ، وهى التى شهدت قيام منظمة الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها فى تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن القاء الضوء على كل مرحلة منها .

(أ) المنظمات الدولية فى الفترة من ١٨١٥ الى ١٩١٤ :

١ ـ المؤتمرات الأوربية[1] :

يعتبر مؤتمر فينا اللبنة الأولى التى سبقت ظهور المنظمات

الدولية بمعناها الحديث خلال القرن التاسع عشر ، فلقد كان الهدف من هذا المؤتمر هو اعادة الأوضاع الى ما كانت عليه فى القارة الأوربية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلم من خلال النظام الأوربى الجديد الذى كان قد ظهر منذ فترة وجيزة .

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوربى Concert of Europe تعبيرا واقعيا على النحو الذى تضمنته اتفاقية شامو Chaumont فى أول مارس عام ١٨١٤ . حقيقة لم يتضمن الاتفاق أنهائى للمؤتمر نصا صريحا يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فان الحلف الرباعى الموقع فى ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائى لنابليون ، قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤوساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك . وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوربية المحاولات الأولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيها فكرة اشراف الدول الأوربية الكبرى على السلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام . وقد أبرمت الدول الأوربية العديد من الاتفاقات التى تؤكد هذا الوضع ومنها التحالف المقدس Sainte alliance والحلف الرباعى . وتعتبر اتفاقات لاهاى التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تتويجا لهذه السياسة حيث حققت العديد من الانجازات الهامة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحياد(٢).

٢ — الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة . ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعا دوليا احتاج لتحقيقه قيام هيئات دائمة

---

(١) يراجع مؤلف سورنس السابق الاشارة اليه ص ٥٨ — ٥٩ .

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations, New York 1967, P. 7.

لهما ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية فى الدول الأخرى ، وقد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ الى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة .

وقد تنوعت المصالح والخدمات التى تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتحادات اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلمانى الدولى عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولى ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات شأنا كبيرا جعلها تكون اتحادا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سمى اتحاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولى مهمة التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات .

ونستطيع أن نقرر مع البعض(١) ان هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هى البداية الحقيقية التى تطورت من عندها فكرة المنظمة الدولية العامة . ذلك أن تحديد شروط العضوية فى هذه الاتحادات وكذلك ممارستها لانشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفى كثير من الاحيان ، احتاجت اعمال بعض هذه الجمعيات الى ابرام معاهدات بين الدول مثلما وجد فى حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ — ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

وفى العديد من الحقول التى بدأت تتكون فيها اتحادات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلها ولتقوم الدول بالعمل فيهما بدلا من الأفراد .

حقول الموازين والمقاييس فقد تكون اتحاد خاص فى هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك الى اتحاد بين الدول يعمل فى هذا الحقل

(1) Bowett. The law of international Institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذا تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل الى منظمة العمل الدولية(١) .

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات أن التعاون بينها فيها يكون مثمرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامة التى تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان ذلك فى الغالب عن طريق التطور من الاتحادات الخاصة الى الاتحادات العامة .

٢ ـ الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فينا الذى عقد عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحها سلطات تشريعية قوية . فقد اعطاها حق تعديل النظام الأساسى لها ، وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية فى الاقليم التى تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة . ونفس الوضع تقرر عندما أنشئت اللجنة الأوربية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ ، ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، والبو عام ١٨٤٩ ، وغيرها(٢) .

النقل بالسكك الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوربا منذ زمن بعيد . وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرفق يقبل بطبيعته الادارة الدولية . ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس الاتحاد الدولى للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

---

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق .

2) P. Reuter, institutions internationales, 1969 P. 187.

تشمل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية فى نطاق هذا المرفق[1] •

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة •

وقد كان الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union هو الذى عهد اليه بهذه المهمة • وقد تكون له مكتب ادارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح فيه بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت •

وبتوالى الاكتشافات فى هـذا النطـاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعتبـر الاتحـاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية •

البريـــد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ •

حقل الشئون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد حقل المواصلات هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى،

---

(١) يقرر مويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتحـــاد ، الا ان اجهزته لم تكن تملك سلطات تشريعيـــة حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمـــرات التى تنعقد دوريا وتجمـــع بين ممثلى الدول الاعضـــاء ، ويضيف انه على الرغـــم من ان « المكتب » الذى يتمتع باختصاصات فنيـــة لم تكن له سلطات قـــوية ، الا أنه كانت له سلطه تحكيمية فى المنـــازعات التى تنشب بين الدول الاعضاء »

بحكم أن الأمراض لا تعرف الحدود • وتم تأسيس مكتب دولى للصحة العامة فى باريس عام ١٩٠٣ • وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته •

الشئون الأقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التى أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد صناعة السكر (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعى الدولى (عام ١٩٠٥) •

الشئون الطبية :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولى للموازين والمقاييس (١٨٧٥) • وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث • ونظرا لأنه كان يشترط الأجماع لصدور القرارات فى معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة[1] •

ومع ذلك فهناك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لأنشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمى ، بعد أن نجحت وحققت العديد من المنافع للدول[2] •

---

(١) بول ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ # محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢ •

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ =

يمكن أن نذكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية فى هذه الفترة : الأولى هى الأجهزة الاستعمارية التى انشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية فى الشرق الأوسط وفى الشرق الأقصى ، والتى كانت تستهدف توحيد مجهودات الدول الاستعمارية فى بعض المسائل التى تمس مصالحها كالمسائل الصحية (لجنة القسطنطينية ، لجنة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم ، والتي أدمج ميثاقها في اتفاقيات الصلح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الاقليمية الأخرى كالحلف الصغير ، والحلف البلقاني ، وميثاق سعد أباد ... الخ .

واستمرت الاتحادات الدولية التي وجدت في المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا في هذه الفترة . وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية . وقد وضع عهد العصبة مبدأ اشراف العصبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا .

ونظرا لتعدد المنظمات الدولية في هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود .

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على الفور منظمة

= بوخارست ، لجنة طنجة) ، او المسائل المالية (لجان الدين العثماني والمصري واليوناني والمراكشي والصيني) ، او المسائل المتعلقة بالاتجار بالرقيق (مكتب زنزبار ومكتب بروكسل) . والثاني هو الاتحاد الامريكي ، والذي نتج عن التقارب التقافي والتاريخي بين دول القارة الامريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربي في شئون القارة الامريكية . وقد ظهر هذا التقارب في المؤتمرات الدورية العديدة التي بدأت بتنعقد منذ علم ١٨٦٩ ، والتي اقامت « مكتبا » هو بمثابة اتحاد امريكي يقع على عاتقه التحضير للمؤتمرات الامريكية . انظر: محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣١ .

عالمية أخرى هى الأمم المتحدة ٠ ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التى انتصرت فى الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيــام بأى عمل هام ٠ ولكن هــذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى الى الأمم المتحدة ، لولا أن اســتقل العــديد من الدول الجــديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة الى المنظمة ولكن فى الفرع الذى لا تسـيطر عليه الدول الكبــرى ٠ وأعنى به الجمعية العامة[1] ٠ ومن ناحيــة أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى فى مختلف قارات العــالم تحاول أن تنجــح فيما أخفقت فيه الأمم المتحــدة ٠

وقد أدى التطور العلمى الى نشــأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطــاقة الذرية ، ومنظمة اليونــــسكو وغــيرها ٠

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد بشكل مســتمر قيام منظمات دولية فى النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بل أن قد بدأت تقيم الى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حــدث بالنسبة للأمم المتحــدة ٠

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطى كافة وجوه النشاط البشرى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمى العصر الذى تعيش فيه بعصر التنظيم الــدولى ٠

---

(١) بدأ مجلس الامن يمارس مسئولياته ويستعيد وضعه فى المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الامريكى السوفيتى الأخيرة ، كمــا تجــلى بوضوح فى معالجــة الولايات المتحــدة الأمريكية والاتحــاد السوفيتى للنزاع الذى نشب فى الشرق الأوسط بعد ٦ اكتــوبر عام ١٩٧٣ بــين الدول العربية واسرائيل ٠

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتى منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها • ويبادر الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذى يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هى معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات •

أولا — العضوية :

من أهم التقسيمات التى تجرى للمنظمات الدولية تقسيمها على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام اليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذى تمارس فيه نشاطها • وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية • وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، وبسط نشاطها الى كل العالم ، والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الاقليمية — فهى على العكس — لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينه ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحده الأفريقية ، وجامعة الدول العربية •

---

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٥ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ • فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ٢٤٩ •

ومن الفقه المصرى : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤ . محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم • التنظيم الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣٠ • عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات • محمد سامى عبد الحميد • قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨ ص ٥٠ ، الطبعة الثالثة ١٩٧٢ ص ٤٢ •

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن تطورات عديدة قد أضافت أبعادا أخرى الى هذا التقسيم ; فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تنشأ فى اطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقا بين مجموعات من الدول الأعضاء فى هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة فى هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية تتسم أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء فى الجامعة العربية • وتمثل أوربا أيضا حقلا للتجارب النشطة فى هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التى تبتغيها •

ومن ناحية أخرى فلقد أوجدت هذه التطورات نوعا آخر من المنظمات الاقليمية التى تجمع دولا من مناطق جغرافية متعددة ولا يسمح — مع ذلك — كافة الدول بالانضمام اليها • ويطلق البعض عليها اصطلاح interrégionales عبر الاقاليم • والنموذج الواضح لذلك هى منظمة حلف الاطلنطى حيث تضم الى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوربية ، وتغطى هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثا المنظمات التى تقوم بنشاط فنى أو اقتصادى يتصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجى الكاكاو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولى للسكر ••• الخ » •

وسواء أكانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فان هناك شروطا لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات • انما لا نجد فى مواثيق المنظمات العالمية شروطا تتصل بصفة العضو فى حين نجد ذلك أمرا أساسيا فى المنظمات الاقليمية • فبالنسبة للانضمام الى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفى باعلان الرغبة فى الانضمام وقبول أحكام الميثاق • ويشترط ميثاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، فضلا عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها ، أما في منظمة الوحدة الأفريقية فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية .

ثانيا — الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة . والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة . ولقد أوكل ميثاق سان فرانسيسكو الى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وحتى العمل على تنمية حقوق الانسان والاشراف على ادارة أقاليم دولية . ونجد نفس الوضع في المنظمات الاقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية .

ومع ذلك فغالبية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية . وتغطي هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريبا سواء في جانبه المالي أو الاقتصادي أو الاتصالي ، أو الصحي أو الثقافي ... الخ .

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلا . فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج الى جهود دولية للتنسيق بينها . بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعا أو مؤقتا في حالات أخرى . فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل — كمنظمة شمال الاطلنطي — على بحث الخطط العسكرية لدولها مع اهمال التعاون الاقتصادي بينها . لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساسا ، إلا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية . كذلك فرغم أن المنظمات الإقليمية

الثلاثة الفحم والصلب والسوق الأوربية المشتركة واليوراتوم منظمات ذات أهداف اقتصادية الا أن الهدف النهائى الذى تمهد له اليوم هدف سياسى وهو قيام أوربا القوية المتحدة • وحتى لو لم يتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه بين الدول الأعضاء وخارج دائرتهم •

ثالثا — السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى علاقات متعددة فى النطاق الدولى • ولا يمس قيام المنظمات الدولية هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول فى مجالات اختصاصها • لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل فى عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يحلو للبعض أن يسميها(١)• وتعتبر الأمم المتحدة — على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جمعيتها العامة) وكذلك المنظمات الاقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى السيادة •

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وانما تمثل بدءا لمجتمع فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على تجميع وظائف وأنشطة تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات دولية دائمة تتمتع باستقلال وبارادة متميزة عن الدول المؤسسة لها • وهى تعبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

---

(١) تراجع رسالة الدكتور الشافعى محمد بشير بعنوان نظرية الانتخاب بين الدول ، وكتابه « المنظمات الدولية » ص ٤٧•

تزادت تحررا من كل الدول أو مجموعات الدول التى أنشأتها ، واقتربت من صورة الدولة الاتحادية أو الاتحــادات الدولية التى لا تسـير عادة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وانما تنشـأ هيئة أو سلطة عليـا مشتركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تـام عن هذه الدول فى المسائل المعهود اليها بها • وقد أوجد هذا التطـور ظاهرة فوق القومية التى أشرنا اليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التى تقـوم على هذا الأساس :

١ ــ أنهـا لم تنتشـأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولى وأهـم النماذج التى تمثلها هى المجتمعات الأوربية (الجمـاعة الأوربيـة للفحم والصلب ، السوق الأوربية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكـن يمكن أن نضيف اليها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقـد الـدولى •

٢ ــ أن هذه المنظمات تمهد لتنظيم المجتمع الدولى على أسـس جديدة ، وسوف تؤدى الى قيـام قانون دولى يختلف عن القـانون الحالى ، وعلى الخصوص فى انشاء الهيئات المشتركة التى تمـارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحيـة أخرى أن هــذه المنظمـات لم تنقل الدول الأعضـاء حتى الآن الى شكل الاتحـاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحـويل السلطات من الدول الأعضـاء الى المجتمـع ينحصر فى حقـول معينة وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السـلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيـق وتطـوير الوظائف المعينة التى نقلت الى المجتمع بمعاهدة متعددة الجوانب • والثانى : أن الاختصاصات التشريعيـة والتنفيـذية والقضـائية لم تخول كلها الى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيـذية للمجتمعات الأوربية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تمثـل سوى جمعية مؤلفة من ممثلين للبرلمـانات القومية للدول الأعضـاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا يبدو فى المرحلة الراهنة أن تأخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمى فى كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند حد العلاقات بين متساويين ، وانما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذلك يتمثل التوحيد فى نطاق بعض المسائل . وهذا بلا شك يقتضى تنظيما جديدا يستطيع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولى . وهذا التنظيم يدخل فى نطاق القانون الدولى ما لم يتم الاتحاد الكامل الذى من شأنه أن يلغى النظام الدولى الحالى ، ويجعل التنظيم مسألة داخلية تقوم بها الهيئات الجديدة .

٣ — أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولى كله فى المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للتباين الايديولوجى والسياسى والجغرافى الضخم بين مختلف الدول . لذلك نرى الظاهرة فى النطاق الاقليمى بحسب الأصل . أما ما وجد منها على المستوى الدولى ، فانها تمارس اختصاصاتها فى نطاق محدود للغاية وفى مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية .

٤ — تعبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة فى ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهى أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحتاج على الخصوص على تحديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة .

هذا والى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الاتحادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المادية التى لا يترتب عليها أى أثر قانونى كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) .

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدوليـة على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتى(١) :

١ — توجد منظمة واحدة لها صفة العالمية فى العضوية والعمومية فى الاختصاص وهى منظمة الأمم المتحـدة ، وتختلف سلطات الهيئات المختلفة للأمم المتحـدة ، وان دخلت جميعها فى نطاق المنظمات التعاونية ما عدا التدابير التى يمارسـها مجلس الأمن فى حالة الأمن الجمـــاعى .

٢ — توجد نسبـة ليست صـغيرة من المنظمات الاقليمية العامة الاختصـاص ، والتى لا تتمتع الا بسـلطات محـدودة ، ومع ذلك فتوجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات الاقليميـة المتخصصة ، أو التى تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية ، وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سـلطات محدودة ، ولقـد أوجدت تطـورات أخرى منظمات اقليمية متخصصة ذات اختصـاصات واسـعة مثل السـوق الأوروبيـــة .

---

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف او الوظائف التى ينبغى تحقيقها الى منظمات سياسية (الأمم المتحـدة ، مجلس أوربا ، ومنظمات اقتصادية (المجتمعات الأوروبية) ومنظمات عسـكرية (حلف الأطلنطى) ومنظمات اجتماعية (منظمة العمـل الدولية) . راجـع فى هـذا التقسيم فيلاس ، المرجع السابق ص ٣٥٠ . وقـد انطلق البعض من منطق قيـام بعض فروع المنظمات بوظائف شـبه تشريعية وأخـرى بوظائف شبه قضائية وتنفيذية الى القول بامكان تقسيم المنظمات وفقـا لهذه الوظائف — راجع مفيد شهاب — المنظمات الدولية ١٩٧٣ ص ٥١ — ونحن نرى صعوبة اقـرار هـذا التقسيم لعـدم وجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس احدى هـذه الوظائف بشـكل مستقل وكامل . فمثلا محكمة العدل الدوليـة والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان تعـدان فروعا لمنظمات أخرى — كما لا توجـد منظمات متخصصة فى الوظيفـــة التشريعية وانمـا قـد تقوم بعض المنظمات بوظائف شـبه تشريعيـة عند ممارسة وظائفها . وبالجملة يصعب القـول بوجود منظمات تمـارس عمليـات تنفيذية فقط . والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبه تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية فى بعض الأحيـان فى نفس الوقت .

المبحث الرابع :
الشخصية القانونية للمنظمات الدوليـة

أثار الفقه القانونى الدولى منذ وجدت المنظمات الدولية ، مشكلة حول ما اذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القـانونية الدولية أم لا .

فاتجه البعض الى نفى اسـبـاغ الشـخصية القانونيـة على المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هى الشخص القانونى الذى له أهلية الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق فى النطاق القانونى الدولى ، وأن المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر فى شخصيتها ولا تنتقل اختصاصاتها اليهـا .

ويبدو أن هذا الرأى قد سـاد فى وقت لم يكن للمنظمات الدولية أهمية كبيرة أو كانت ـ بعبارة أخرى ـ فى بداية نشأتها ، لذا لايستحق هذا الرأى أية مناقشة ، وانما الذى يستحق المناقشـة هـو مـدى توافر الشروط التى ذكرناها لقيام المنظمة وهى الشروط التى تتصـل بالتنظيم وبالاختصاص الدولى ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، والا كانت هيكلا شكليا لا وجود له فى الواقع .

واذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة فى المنظمـة ، كان لهـا الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

وبتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمه الان نجد أن المقومات اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهى الادارة الذاتيـة ، وممارسة اختصاصات دولية ، متوافرة فى المنظمات الدولية .

وهذا الذى وصلنا اليـه هو نفسـه ما انتهت اليـه محكمـة

العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر عام ١٩٤٩(٢) • فلقد رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية • وقد أسست هذا الرأى على عدة حجج هى :

١ — أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمرا أساسيا لانجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها فى الميثاق ، وأنه لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية •

٢ — « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولى ، تملك السلطة — طبقا للقانون الدولى — فى أن تأتى الى الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم وحدهم » •

وواضح أن الحجة الأولى التى ساقتها المحكمة تتصل بفكرة الاختصاص وأن الحجة الثانية تحلل فكرة الكيان الذاتى أو الادارة الذاتية التى تنشئها الدول • ويسلم معظم الفقهاء بأن ذلك الذى قررته المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح — من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها — أن الوصول الى

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٧٤ •

(2) I. C. J., Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة فى هذا الرأى أن الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود أجهزة معينة لها اختصاصات محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بأن يقدموا للمنظمة كل مساعدة ، وبأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وبأن يعطوا المنظمة الاهلية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على أساس قيام شخصية قانونية واضحة للمنظمة •

الأهداف وممارسة الوظائف لا يتأتى — بصورة كاملة — الا بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص الصريح على ذلك فى ميثاقها ؟

يندر أن نجد نصوصا صريحة تقرر الشخصية القانونية للمنظمات الدولية فى المواثيق الأساسية لها . ومع ذلك فاذا ما وجد مثل هذا النص فانه يلزم الدول الأعضاء بقبول المنظمة كشخص قانونى مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن — بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولى — أن يقوم بها سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانونى للمنظمة تجاه الدول غير الأعضاء . فاذا ما ثار شك لدى شخص قانونى آخر فى اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فان نصا صريحا بهذا الشكل يساعد فى حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضرورى أن يوجد مثل هذا النص لكى نسلم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . واذا ما اتفقت مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات دولية ، فان ذلك لا يمكن تفسيره الا على أساس أنهم يريدون منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسى فى هذا الشأن هو المعيار السابق ايضاحه ، أى معيار الاختصاص الدولى(٢) .

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .

(٢) يراجع شرمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٢٨ ، عبد العزيز سرحان ، المنظمات الدولية ، الطبعة الأولى ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التى تثبت للمنظمات هنا تثبت لها فى مواجهة الكافة ، وليس بالنسبة للأطراف فقط على ما يرى البعض[1] ، وهذا ما سلمت به محكمة العدل الدولية فى حكمها المشار اليه .

---

(١) يقول الدكتور محمد حافظ غانم فى هذا المعنى انه « من المقرر ان شخصية المنظمات الدولية تنتج آثارها فى مواجهة الدول الأعضاء ولا تنتج هذه الاثار فى مواجهة الدول الاخرى . والسبب فى ذلك ان الدول غير الاعضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية وهم لا تلتزم بأحكامها . كما ان سريان اثار الشخصية الدولية للمنظمة فى ابو غير اعضائها قد يضر بمصالح هذا الغير الذى قد يجد نفسه مضطرا لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصود على الدول فقط .. » .

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٥٦ .

ويذ الدكتور على صادق ابو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية مع تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المألوف فى الفقه من ربط الأهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد أن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية فى مواجهة الاعضاء وغير الاعضاء على السواء ، لانه متى توفرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فانها تعمل ، فى مواجهة الاعضاء وغير الاعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكده الواقع الدولى .

المبحث الخامس

حدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

اذا كان الفقه الدولى الغالب قد أعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، الا أنه لا يسلم للمنظمات بكافة الحقوق والاختصاصات التى تتمتع بها الدول ، الشخص الدولى الأساسى .

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا من توسع اختصاصات المنظمات الدولية . وسنبحث فيما يلى معيار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها فى مبحث أول . ثم نتحدث فى مبحث ثان عن نظرية الاختصاص الداخلى باعتبارها القيد الرئيسى الذى يرد على اختصاصات المنظمات الدولية .

أولا — ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها :

اذا كان الاتجاه الغالب فى الفقه ينحو نحو الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، فان هذا لا يعنى ، مع ذلك ، المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسبب وجود اختلافات جوهرية بينهما . وحينما سلمت محكمة العدل دولية للمنظمات بالشخصية القانونية ، لم تقل أن حقوقها وواجباتها تماثل حقوق وواجبات الدول(١) . وبعبارة أخرى فالمحكمة قد رأت أن المنظمة شخص قانونى دولى ، وقابل لحيازة حقوق وواجبات دولية أما مدى هذه الحقوق والواجبات فيتوقف على أغراض ووظائف المنظمة كما حددت فى ميثاقها ، وكما تطورت

---

(١) يراجع فى تفاصيل هذه المشكلة :

Mannel Rma - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations, B. Y. I. L., 1970, pp. 180.

فى العمـل الدولى(١)

وعلى ذلك فان القـدر من الحـقوق والالتزامات الذى ينبغى الاعتراف به للمنظمة ، انمـا يتـوقف أولا وأخـيرا على أهـدافها ووظائفها المنصـوص عليها فى ميثاقها أو المفهومة ضمنا من المعاهدة المنشئة لها : منظورا اليها على أساس صورتها المتبلورة من خلال ما جرى عليـه العمـل . وبذلك فان الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعـة وظيفيـة de caractère fonctionnel (١) وتتوقف على مقـدار وطبيعـة الوظائف المنـوط بالمنظمة ممارستها ، لأن الشخصـية القانونية لـم يعترف بها للمنظمة لا لتؤدى من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصـور منطقيا أن تزيد فى اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظـائف .

ويرتب الفقـه الدولى على هـذه الحقيقة مجموعة من النتائج الهـامة :

---

(١) يرجع شرمرز ، قانون المنظمـات الدوليـة ، المرجع السـابق ص ٦٢٦ ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمـات الدوليـة ص ١٨٧ وما بعـده .

وتقرر المحكمة فى هـذا المعنى أنه ليس بنفس الشىء الذى يقـال من الدولة . بـأ ليست دولة على وجـه اليقين ، أو أن شـخصيتها القانونيـة وحقـوقها وواجباتها هى نفسـها الخاصـة بالدولة ، وما يعنيه ذلك انما هو أنها شخص من أشخاص القانون الدولى ، وقادر على حيازة حقـوق وواجبات دوليـة ، وأن لها أهلية فى الاحتفاظ بحقوقها عن طريق التقاضى .

« That is not the same thing as saying that it is state which it certainly is not, or that its legal personality a rights and duties are the same as those of state .. what it does mean is that it is a subject of international law and capable of possess. international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bringing internationel claims . », I.C.J Reports 19, 174

١ — تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نشاط وسلطات المنظمة . ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول . كما أن هذه السلطات مقيدة بالهدف من انشاء أو بمعنى آخر بوظيفتها .

وتلتزم المنظمات بممارسة هذه الاختصاصات . فممارسة الاختصاصات ليس مجرد حق للمنظمة ، وانما هو واجب مفروض عليها(١) .

٢ — تتمتع المنظمات الدولية بكافات الاختصاصات والسلطات التى تكفل لها أداء وظائفها المقررة فى الميثاق ، وحتى اذا لم يكن هناك نص صريح يتكلم عنها . وهنا يتحدث الفقه عن التفسير الوظيفى للمعاهدات . ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ينبغى أن تفسر وفقا للهدف الذى تبتغيه . ومن خلال مقتضيات وظيفتها التى تبدو من خلال التطبيق اليومى لنصوصها بصرف النظر عن ارادة الأطراف أو نياتهم . ففى نطاق المعاهدات العقدية ينبغى على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو ارادتهم . أما فى نطاق المعاهدات الشارعة عموما ، والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بصفة خاصة ، فانه لا ينبغى أن تحكمها النصوص الماضية ، وانما الحياة الآتية . فعندما تقوم المنظمات الدولية وتمارس عملها فى المجتمع الدولى ، تكتسب حياة ذاتية وتتطور فى العمل ، ليس طبقا لارادة الأطراف ، وانما وفقا للظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية ، فهى مثل السفن عندما تترك الترسانات التى بنيت فيها ، تبحر بنفسها ، ولا تحتاج الى أى رباط يشدها لهذه الترسانات . انه ينبغى عند تفسير المعاهدات أن ننظر دائما الى الأمام . وليس الى الخلف . والنصوص ينبغى أن تظل بدون آثار ، أو أن تتعدل آثارها لكى تتمشى مع الهدف الملائم

---

(١) بول ريتر : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

كان تطبيقها يؤدى الى أضرار واضحة ، أو الى نتائج تغاير أهداف المنظمة التى تحكمها :

ثانيا — احترام الاختصاص الداخلى للدول :

أن التوسع فى تفسير مواثيق المنظمات ، لا ينفى ان اختصاص المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته • وفضلا عن ذلك فهو يلقى مقاومة من الدول • ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هى نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول • فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه اذا ما كانت الدول تعطى للمنظمات اختصاصات معينة ، فان ممارسة هذه الاختصاصات يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها • ذلك أنه نادرا ما تقوم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة عليها exclusives وحدها ، وانما على العكس تحرم المنظمة دائما من الدخول فى بعض الميادين •

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية فى كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص المادة ١٥ فقرة ٨ يقول أنه : « اذا أدعى أحد أطراف النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل وفقا للقانون الدولى فى الاختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » •

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فان نص المادة ٢ فقرة ٧ جاء يقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للامم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل

لأن تحل بحكم هـذا الميثاق ، على أن هـذا المبـدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » .

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الأخـر ، الا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحـرم على المنظمـة الدولية أن تتـدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيهـا عن طـريق القانون الـدولى » .

واستنادا الى هـذا النص ، أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مـداولات المنظمة ، وان كان من الملاحظ أن الجمعية العـامة للأمم المتحدة لم تلـق بالا الى مثـل هـذه الاعتراضات .

وتقـوم هذه النظـرية على فـكرة السـيادة التى تقتضى أن تعطى لكل دولة القـدرة على حل مشـاكلها الداخليـة ، وتقـرير سياستها الخارجية على الوجه الذى تراه يتفـق مع مصـالحها . ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلى فى معاهـدات التحـكيم القديمة ، والتى احتوت على نصوص تحد من اختصاصـات المحكمين فى المسـائل التى تتصـل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالهـا .

وكان أول نص صريح ورد فى هـذا المعنى هـو ذلك الذى جاء بعهد العصبة . ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة :

فنص عهـد العصبة يجعل الأساس الذى يستند اليـه فى الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولى ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولى هو الأساس . وبالتالى فهـو يوسع من دائرة هذه المسـائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصـا أوسع للادعاء بدخـول المسألة فى اختصاصها الداخلى .

ومع ذلك فان العمل فى ظل الأمم المتحدة ، قـد اتجه الى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد فى حدود ضيقة . والسبب فى

هذا الوضع هو تلك الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للمنظمة فى بعض المسائل مثل حقوق الانسان • فالملاحظ أن اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل فى كل ما يتعلق بحقوق الانسان ، ومن ثم من الصعب تحديد النطاق الخاص للدولة فى هذه المسائل • ونفس الوضع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالتوتر الدولى •

ويمكن أن نضع الأسس الآتية لمعرفة المسائل الداخلية :

١ — مسائل لا يثور الشك فى أنها لا تدخل فى النطاق الخاص للدولة : وهى تلك المسائل التى نظمت بواسطة القواعد العامة للقانون الدولى سواء العرفى أو الاتفاقى (المسائل المتعلقة بحصانات الدول وأجهزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) فى نطاق هذه المسائل تعمل الدولة من خلال المجتمع الدولى وتخضع لاختصاصات المنظمات الدولية بشأنها •

ويمكن أن ندخل فى نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التى وان كانت لا تزال فى منطقة مشتركة بين السياسة والقانون ، الا أنه يجب أن تنظم بواسطة القانون الدولى لأن طبيعتها تدخلها فى النطاق الدولى • ونذكر من هذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التى تهدد السلم الدولى •

٢ — جميع تصرفات الدولة التى لا تدخل فى الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيها الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذى تراه محققا لصالحها ، ولا يمكن فى هذه الحالة أن يتدخل القانون الدولى أو المنظمات الدولية فى تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعارض مع الأحكام العامة فى القانون الدولى • وتنفذ الدولة ما تكون قد التزمت به دوليا فى أى من هذه المسائل ، عملا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وهذه هى المسائل الداخلية بشكل عام •

٣ — وأخيرا هناك طائفة ثالثة من المسائل تعد بحسب الأصل من النوع الثانى ، ولكن لا يقوم أدنى شك فى اعتبارها مسألة داخلية ، وخضوعها للنطاق الخاص للدولة • وهى مسائل لا يمكن أن نتصور تنظيم القانون الدولى لها ، وذلك كالمسائل الخاصة بنظام الحكم فى الدولة وبالنظام الاجتماعى ، وتكوين الحكومة والانتخاب ••• الخ •

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أساسا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التى تدخل فى الطائفة الثانية الى النطاق الدولى ، عندما يتطور التنظيم الدولى العرفى أو الاتفاقى ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا فى بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية • أما الطائفة الثالثة فهى بحسب طبيعة النظام القانونى لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فانها لو نظمت بالقانون الدولى وتدخلت فيها الدول الأخرى ، فان ذلك يعنى اصدار حكم باعدام الدولة • ولا يمكن فيها أن نعتبر القانون الدولى أو قانون التنظيم الدولى قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وانما يتحول لكى يكون قانونا فوق الدول وتنظيما يعلوها وينظم المسائل التى تقوم هى عليها • وواضح أن هذه المسائل هى التى نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص القاصر للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه •

وراجع تعليقا لنا على هذا الكتاب بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد ٢٥ ص ٢٨٣ •

الباب الثانى

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم مواثيق المنظمات الدولية القواعد التى تعمل على أساسها أجهزتها ، والطريقة التى تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولى فى معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سنتولى عرضها فى هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافات طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية فى خمسة فصول ندرس فى الأول المساهمة فى المنظمات الدولية • وفى الثانى أجهزة المنظمات الدولية ، وفى الثالث الأحكام المتصلة بالعاملين بها وفى الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفى الخامس القواعد الخاصة باعادة النظر فى مواثيقها •

الفصل الأول

المساهمة فى المنظمات الدولية

تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية مجموعة من المبادىء الهامة ، أهمها مبدآن : الحرية ، والدولية .

المبحث الأول

حرية المساهمة فى المنظمات الدولية

اولا — حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس فى بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة فى أن تساهم فى انشاء المنظمات الدولية . وحتى اذا قررت الاشتراك فى تكوين منظمة دولية ، فان لها الحق فى أن تنسحب من المنظمة ، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة فى نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(أ) انشاء المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا اذا ما نظرنا الى الطريقة التى تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضرورى أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية traité constitutif وتجرى العادة على عقد مؤتمر دولى تعد فيه الدراسات التحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه المعاهدة المنشئة للمنظمة . ويلزم لكى تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق(١) وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

---

(1) P. Vellas : Droit Intarnational Public. Instiuions Internationales. 20 edition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثلثي الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت .

ويمكن أن يتم انشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخل بمبدأ المساهمة من الدول فى المنظمات لسببين :

الأول : أن المنظمات التى تنشأ بقرار من المنظمة تعد فى الغالب الأعم ، فرعا للمنظمة يقتضى التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

---

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقا للأوضاع المقررة ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

وقد استقر العمل فى مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك فى المنظمات الدولية . ونشير فى ذلك الى فتوى قسم الرأى بمجلس الدولة الصادرة فى ١٩٤٨/١/٢٦ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرأى ، الفتوى رقم ١٨ والتى تطلبت لاشتراك مصر فى منظمة الصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنشئة لها ، عرض الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى فى ذلك الى أحكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التى تقرر مساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التى تقرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمة لممثليها فى الدول المشتركة فيها ، فضلا عن تطلب اصدار بعض التشريعات لقيام المنظمة بمهمتها . وواضح أن هذه المسائل من بين تلك التى تطلبت الدساتير المصرية كلها — بما فى ذلك الدستور الأخير — تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولى العام فى أحكام المحاكم وما جرى عليه العمل فى مصر ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٣٤٠ .

« فلقد صار من الحقائق السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد صارت منظمات فنية أكثر منها سياسية • ويحقق ذلك انتشاراً للمصالح وتلبية للحاجات الدولية المشتركة • مما يزيد التضامن الاجتماعي ، في النطاق الدولي ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية(١) » •

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية ••• » المادة ٧/٢ ، كما نصت المادة ٦٨ على أنه « ينشيء المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشيء غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » •

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وأن تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفي الذي يمكنها من ممارسة النشاط المعهود به اليها بكفاءة • لذا يسميها البعض بالمنظمات الداخلية l'organisations internes

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية commission internes وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة في كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمة التنمية الصناعية المنشأة عام ١٩٦٥ •

والثاني : أن دور المنظمات الدولية في انشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر في المادة على اتخاذ المبادأة في الدعوة الى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة أمانتها • وتجرى الدراسات التحضيرية في مقارها • وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدعو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول

---

(١) فيلاس ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ •

ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يطلبها تحقيق المقاصد المبينة في المادة الخامسة والخمسين » .

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة في الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئيسية لها . ولا يمكن الزام أي دولة أن تعين عضوا في أية منظمة دولية . ولها الا توقع على معاهدة منشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت في الأعمال التحضيرية لها . ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وان وقعتها . وهذا ما رأيناه بوضوح بالنسبة لمعاهدة فرساى التي أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكي ويلسون دور كبير في اقرارها ، الا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة في عضوية عصبة الأمم (١) .

(ب) حق الانسحاب :

يقابل حق الدولة في الانضمام الى المنظمات حقها في الانسحاب منها . ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، الا انه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وان لم ينص عليه صراحة . وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت أندونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوربا في ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن احست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكرى فيها ، وانسحبت فرنسا من الجناح العسكري لحلف الأطلنطى عام ١٩٦٩ .

ولكن لما كان الانسحاب يرتب آثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فانه كثيرا ما تلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يكفل وضع قيود على ارادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارىء .

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويدل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهذا الشأن :

١ — اشتراط الاخطار الكتابي وهو العنصر الأساسي الذي تقرره كل النصوص .

٢ — اشتراط مرور فترة أولية يمتنع خلالها الانسحاب(١) .

٣ — اشتراط انقضاء أجل معين يسمى بفترة التهدئة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا(٢) .

٤ — تنفيذ الالتزامات القائمة قبل أن يتحقق الانسحاب . ومعظم الالتزامات التي تقصد في هذا المفهوم ، هي الالتزامات المالية ، على نحو ما نجد في المادة ٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، والمادة ٥ من منظمة العمل الدولية ، والمادة ٣ من عهد عصبة الأمم . ويثير هذا الشرط صعوبات كثيرة في نطاق

---

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وان كنا نجده في المنظمات ذات الطبيعة العسكرية او الادارية ، مثل المادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتي تسمح للدول الأعضاء أن تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما ان منظمة الأغذية والزراعة تتطلب مرور اربع سنوات .

ولهذه الشروط في الواقع اهمية ، فهي تساعد المنظمة على مقابلة ما تلقاه من صعاب في بداية حياتها ، فضلا عن انه اذا كان يلزم لتحقيق اهداف احدى المنظمات استمرارها فترة معينة ، فان شرط المنع يكون ذا فائدة ، واخيرا فان نص الزمن بالمنظمات يكسبها نوعا من التجانسية الامر الذي يتوقع معه ان يكون ميل الدول الاعضاء الى التحلل من الاتفاقية امرا اقل احتمالا .

يراجع في هذا المعنى : محمد طلعت الغنيمي ، الاحكام العامة في قانون الامم ، التنظيم الدولي ، ص ٤٥٨ .

(٢) الأمد المتوسط لفترة العضوية في المنظمات الدولية هو عامان ، وان كان يقل الى عام واحد في كثير من المنظمات « الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية ، هيئة الصحة العالمية » .

المنظمات المالية ، واذا ما أخذنا حالة البنك الدولي في الاعتبار ، فاننا نجد المادة ٤/٦ تنص على استمرار مديونية الدولة ما دامت عليها قروض . ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصا تتكلم عن التزامات أخرى . من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذي يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر في استمرار صحة الالتزامات التي تحملها من أي اتفاق عمالي « المادة ٥ »[1] .

(ج) حق الامتناع عن المساهمة في نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة في الامتناع عن المساهمة في أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فان الأمر يختلف فيما اذا كان الوضع يتصل بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق في الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك في المداولات وهذا ما حدث عندما تغيب الاتحاد السوفيتي عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجا على احتلال فرموزا لكرسي الصين في مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضا تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظه على جنوب أفريقيا الذي امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الابارتهيد . وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التي تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءا فوريا هو استحالة الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها . أما اذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فانه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل الى حد فصلها من العضوية .

ثانيا — حق ضم الدول للمنظمة الدولية :

لا زالت المنظمات الدولية مجتمعات ارادية يحكم قبول الدول

---

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٦ .

فيها اعتبارات عديدة ، والعضوية المطلقة من الشروط تمثل وضعا استثنائيا • ويخضع قبول الدول الجديدة فى المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء على قبولها أو رفضها بمحض ارادتها •

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد المنظمة الدوليـة •

الأولى : تعتبر أشدها تقييدا وتتمثل فى اشتراط الدعوة المسبقة *l'invitation Préalables* وهى طريقة النادى المغلق الذى لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء • وهذا هو النظام المعمول به فى المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل ــ عهد الاطلنطى »•

والطريقة الثانية : تتمثل فى تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافر شروط العضوية فيه • وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة فى نطاق منظمة الأمم المتحدة • ففى فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة على قبول الدول التى تنتمى الى الفريق المعارض لها • ولم تنفرج الأزمة الا ابتداء من عامى ١٩٥٤ ــ ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من أنصار كل منهما • ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات فى القبول ، اذ تسعى الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب فى الانضمام ، وذلك كوسيلة لكسب الأصوات • لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالفعل تضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى •

والطريقة الثالثة : هى أسهل الطرق وتتمثل فى اجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة • وهو ما نجده فى أغلب الاتفاقات التى تنشىء منظمات عالمية وتجيز الانضمام اليها بابداء الرغبة فى ذلك •

ثالثا : حق الوقف والطرد من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق فى استبعاد الدول التى لا تحترم التزاماتها التى سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها • وتنص مواثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا فى العمل الدولى • وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق عام ١٩٣٩ عند ما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا • وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها فى دائرة النفوذ الشيوعى •

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين • اذ هو يجرد المنظمة التى تتخذه من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة •

أما عن اجراء الوقف • فنجد النص عليه فى بعض المواثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذى أعطى مجلس الأمن حق وقف أى عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابى أو أكراهى ضده • ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة فى اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو فى نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له • ومع ذلك فالعمل الدولى لم يشهد حالات وقف الدول فى منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة « قام صندوق النقد الدولى بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية » •

---

(١) محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الامم ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٧ •

المبحث الثانى
مبدأ الدولية

من المبادىء الهامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية ، مبدأ الدولية • ونعنى به قصر المساهمة فى أعمال المنظمات الدولية على الدول وحدها • ويعد ذلك نتيجة طبيعية لكون القانون الدولى لا يعترف أساسا بغير الدول أعضاء له ، وبغير العلاقات الدولية موضوعا له •

ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ(١) •

ويترتب على هذا المبدأ نتيجة رئيسية هى : الاحتكار الحكومى للتمثيل الدولى •

فمن النتائج التى تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها مقصورا على الأجهزة المخولة فى التصرف باسم الدولة ، وهى الحكومات • ويتضمن هذا المبدأ تطبيقات فى غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفة •

(أ) فالوفود الممثلة للدول فى المنظمة الدولية هم عادة ممثلون معينون من قبل الحكومات ، وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مسئولين عن أعمالهم أمامها ، وتنطبق هذه القاعدة على كافة الوفود المنتدبة لاحتلال مقعد مخصص لاحدى الدول أيا كانت مؤهلاتهم الشخصية « برلمانيين ، موظفين ، جامعيين

---

(1) P. Laurent, les organisations internationales, Jrisclasseur de droit international, Face 112, P. 1.

أو فنيين » ، ولا تختلف القاعدة الا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون — على أساس صفتهم — للمساهمة فى أعمال جهاز دولى • فهم يحتفظون فى هـذه الحـالة بحريتهم الكاملة فى الكلمة ، وان كانوا لا يعبرون الا عن رأى استشارى ، لا يحسب فى التصويت(١) •

وتثور صعوبات عديدة عندما تتغير حكومة احدى الدول بالطريق الثورى • ماذا تفعـل المنظمـة الدولية عنـدما تستبعد هذه الحكومة وفـدا سـبق أن أرسلته الحكومة الســـــابقة ؟

ثارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة المجر فى الجمعية العـامة للأمم المتحـدة • فلقـد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالى للحكومة السابقة وعينت وفدا بدلا منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عـدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأى رفض واعتبرت تبعية الوفود لحكوماتهم تبعية كاملة • ولا تملك المنظمات الدوليـة بنـاء على ذلك — عند مراجعتهـا لصحة أوراق اعتماد الممثلين — أن تناقش شرعيـة النظام الحـاكم فى الدولة ، لأن ذلك يعـد تدخلا فى الشئون الداخلية للدول الأخـــرى •

ب) على أن قاعدة احتكار التمثيل فى المنظمات للحـكومات لم تعـد سارية فى بعض المنظمات • ففى عـديد من أجهـزة المنظمات الأوربية مثل مجلس أوربا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختـار أعضـاؤها من برلمـانات الدول الأعضـاء • وهكذا نكون هنـا بصـدد نوعـا من

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبروتت ، المنظمات الدولية ، موسوعة القانون الدولى :

التمثيل الديمقراطى غير المباشر • ويوجد خلاف فى طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومى يظهر فى وضع الوفود ، فهم صاروا منذ الآن محميين فى ممارسة وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضع عزل فى أثناء دورات انعقاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصالح الخاصة فى بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشكل واضح فى منظمة العمل الدولية • فكل الوفود تتشكل من أربعة أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنان الآخران يمثلان العمال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا المجموعتين يندمجون فى الوفد الرسمى للدولة ويساهمون فى المناقشات ، ولهم نفس الحقوق المقررة للممثلين المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين قد تمت مناقشاتها بمناسبة ما دار فى نطاق منظمة العمل الدولية حول موضوع الوفد السوفيتى • فلقد رفض من يمثلون أصحاب فى المنظمة أن يدخلوا بينهم ممثلى الموظفين السوفيت • لأنه فى دولة لا تعترف بالملكية الفردية لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سوى موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش الأهمية الرئيسية لتمثيل المصالح فى منظمة العمل الدولية •

وهناك تمثيل آخر للمصالح فى بعض المنظمات نذكر منها تمثيل جماعات المنتجين للفحم ، والعمال والمستهلكين فى المجتمعات الأوربية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين فى المناقشات والمداولات الا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجد أن العديد من المنظمات الدولية تسمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل احدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوربية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما اذا كان هناك احتكار حكومى للتمثيل فى المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانيين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وان كانت هذه الاستثناءات تمهد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلا عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساسا — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصل الثانى

أجهزة المنظمات الدولية

اذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية قانونية فى النطاق الدولى ، فانه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن ارادتها المتميزة ، وتمارس باسمها السلطات والتصرفات القانونية[1] • وتختلف هذه الأجهزة من منظمة الى أخرى ، من حيث العدد والسلطات ، وتوزيع الاختصاصات بينها • ومع ذلك فان استقراء واقع المنظمات الدولية حاليا يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها • وسنبحث فيما يلى سبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهزة ووظائفها فى مبحث ثان •

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدولية

أصبح من السمات الرئيسية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقوم بالوظائف المعهود بها الى المنظمة • ويرجع ذلك الى أسباب عديدة[2] •

أولا — قاعدة التخصص

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحكم مختلف أوجه النشاط البشرى ، وذلك بسبب تعقد الظواهر ، والحاجة الماسة الى اتقانها •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، الأصول العامة للمنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٨ •

(٢) يراجع عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ •

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم • فلقــــد شكلت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لدراســة النشاط الوظيفى للعصبة ، ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيــام المنظمات العــامة العالميــة بالمناشــط الوظيفية ، الا أن هــذه اللجنة ، قدرت أن النجــاح الذى أحرزته اللجان الوظيفية فى ظلها يعد أســاسيا ، وقدرت أن كشــف العصبة لامكانيات التعاون الدولى فى نواح كانت بعيــدة عن الاهتمام العالمى حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحى السياسية ، يعد أعظم اسهام قدمته العصبة الى عالمنا المعاصر ، وقــدر له البقــاء والــدوام •

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال الســلطات الوظيفية لمجلس العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمــام بانشــاء الوكالات الاقتصادية والاجتماعية(١) •

ثانيا ــ اعتبــارات سياسية :

اذا كان يدخل فى نشاط المنظمة وظائف ذات طبيعــة متباينــة ، سياسية واجتماعية واقتصــادية مثــلا ، فانه من الملائم تخصــيص لجان لها حتى لا تطغى المســائل الســياسية على المســائل الأخرى ، وتنتقص من القدر الذى تستحقه •

ومن الاعتبارات التى تراعى بهــذا الشــأن تحقيق رغبــة الدول الكبرى فى انشــاء فروع يكون لها الســيطرة عليها ــ كمــا نرى فى مجلس الأمن ــ مع عــدم اهــدار دور الدول الأخــرى بتمتعهــا بالتساوى فى الفــرع العام •

ثالثا ــ ديمقراطية الادارة :

من الأسس الهامة التى يرعاها المنظمون للمصــالح والادارات

---

(1) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

فى الأنظمة الأدارية الحديثة ، ديمقراطيـة الادارة ، لـذا تسـعى المنظمات الدولية الى توزيع عادل للسـلطات بين الدول الأعضـاء ، واذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشـتركوا فى الادارة الفعليـة للمنظمـة ، فانه لا مفلص من انشاء أكثر من فـرع يختص بالمناقشـة واقرار التوصيات بشكل عام ، وفـرع يتولى الادارة الفعليـة ، وذلك بدلا من انشاء جهاز واحد تسيطر عليه طـائفة من الـدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار •

المبحث الثـانى

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يميز الفقه الدولى عادة بين الأجهزة الرئيسية Principal organs والأجهزة الثانوية Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية فى معظم المنظمات الدولية فى ثلاثة :

أولا — جهاز رئيسى — صانع للسياسة يعرف باسـم الجمعيـة assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء ، وله سلطة الرقابة على عمل المنظمـة ، والحكم فى ميزانيتها ، وسلطة اقرار الاتفاقات والتدابير والترتيبات الأخرى • وفى أصـدار توصيات الى الأجهزة الوطنيـة فى مختلف الدول • مثـل جمعية منظمـة الصـحة العالميـة •

ويختلف الوضع الذى يكون عليه هـذا الجهاز من منظمـة الى أخرى من حيث موعد الدورات التى ينعقد فيهـا ، وعدد الوفود التى تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التى يتمتع بها ••• الخ •

الثانى - عبارة عن جهاز تنفيذى أو مجلس ، يختار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محـدود من

الدول الأعضاء • وتختلف الأسس التى يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذى • فأحيانا يتطلب تمثيل الدول لأكثر أهميـة فى الفرع الذى تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعى مثلا » ، وهـذا ما نراه فى مجلس منظمـة الطيران المدنى ، مجلس المنظمـة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية) ، وقد يكون المعيـار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية فى العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذى لاتحاد البريد العالمى) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئـة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب مواثيق معظم المنظمات الدوليـة أن تكون مسئوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه فى طبيعتها ، ولا تسـمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهـزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجـة لتزايد مهـام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبـدأ اللامركزية الادارية • وتتمتع كل منظمة بحرية كبيرة فى انشـاء هذه الأجهزة • وأهم النمـاذج المعروفة حاليا لهذه الأجهزه هى :

١ ــ المؤتمرات الاقليميـة : مثـل اللجـان الاقليمية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واللجنـة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمـة العمـل الدولية •

٢ ــ تعيين لجان استشارية : سـواء ذات اختصـاص عام أو فى مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية) •

٣ ــ تأسـيس لجان وظيفة ، تعنى بحقـول خاصة من الأنشـطة

---

(١) يراجع المـادة ١٠٠ من ميثـاق الأمم المتحدة .

Starke, an Introduction to International law, seven edition, London 1972, P. 577.

(اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى — لجنة حقوق الانسان مثلا) •

٤ — مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، والذى يمكن أن يلحق بها مماثلين للوكالات الخاصة التى تعمل فى هذا المجال •

٥ — توجد كذلك برامج — تجمع لها الجهود وتستهدف تحقيق أغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمى للأمم المتحدة ، والذى خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) •

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو الآتى :

١ — المنظمات الأكثر قدما والأقل تعقيدا — تتمثل فى جهاز رئيسى واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعده أمانة ، وعدة أجهزة ملحقة به• وفى هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات فى الجهاز الرئيسى ، وتقوم الأجهزة الملحقة بوظائف الدراسة والاستشارة • أما الأمانة فهى بمثابة جهاز ادارى بسيط ، يلعب دور الموظفين فى الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذى للقرارات التى يتخذها المؤتمر أو الجمعية • وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة(٢) •

وتساهم كل الدول فى اتخاذ القرارات فى نطاق الجهاز الرئيسى• ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن •وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كوليارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) مارسيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

الدول العربية ، منظمة الوحدة الافريقية) ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة فى هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزة فى الجهـاز الرئيسى •

أما النموذج الثانى فهو أكثر تعقيدا ، اذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلى رئيسى ، ونجد مثال ذلك فى عهد عصبة الأمم وفى الأمم المتحدة، فلقد أنشأ عهـد العصـبة الى جانب الجمعية العمـومية ، مجلس العصبة • وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للوصاية ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا • ويسـتجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص • ولكن يبقى أن الفرق بين هـذا اللون واللون الأول ليس جسيما ، اذ أن كل هـذه الأجهزة مشكلة من وفود تمثل الدول الأعضاء • ولا يترجم الخلاف الا بمـدى التمثيل الكامل أو الجزئى للدول فى مختلف فروع المنظمة •

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضـحا عن الصـورتين السابقتين ، لأنه يجعل تشكيل الأجهزة فى داخـل المنظمة الواحـدة يختلف : فعلى سبيل المثال نجد لجنة الوزراء فى مجلس أوربا تقـابلها جمعية استشارية تختار البرلمـانات الوطنية أعضـاءها • كذلك فان المجتمعات الأوربية الثـلاثة تمثـل منظمات أشـد تعقيداً • فنجـد بداخلها جهازا يمثـل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمـانية ، ويوجد أيضا جهـاز تنفيذى أو حكومى يعمـل باستقلال عن الدول الأعضاء • ونجـد أخـيرا محكمـة مسـتقلة عن الأجهـزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح • وهـذا التنوع فى الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيـذية وقضـائية بها — على الأقـل من حيث المظهـر الخـارجى (١) •

الفصل الثـالث

الموظفـون الدوليـون

سنقسم هـذا الفصـل الى مبحثين ، نتنـاول فى الأول تعـريف الموظف الدولى وغيره من الفئات التى تتشابه معه ، ثم نتكلم فى الثانى عن المركز القانونى للموظف الدولى .

المبحث الأول

تعريف الموظف الدولى

يمكن تعريف الموظف الدولى بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة فى خدمة دولية (١) . ونعتقد أن هذا التعريف يغفل كثيراً من العناصر التى يتطلبها الفقه فى الموظف الدولى ، كالعمل لتنفيذ اتفـاق دولى ، بحكم كون المنظمـات الدوليـة لا تقـوم الا عن طريق اتفـاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدى العمل لصالح المجتمع الدولى ، ذلك لأن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العـامة الدولية . ومع ذلك فبتحليل هذا التعريف يتضـح أمامنـا ضرورة توافر الشروط الآتية فى الموظف الدولى :

١ ـ يجب أن يعمل الموظف الدولى فى خدمة هدف ليس مصلحة دولة معينة ، ولا مجموعة من الخلفات الخـاصة التـابعة لجنسيات مختلفـة ـ وانما ادارة دوليـة administration international لا تتصل بدولة معينة ، وانما بمجموع الدول الأعضاء .

٢ ـ ويعمـل الموظف الدولى من أجل تحقيق الأهـداف التى

---

(1) Grand, le Secrétariat des institutions internationales, R. d. c., Vol. 79., 1951.

أنشئت من أجلها المنظمة . ومن ثم فهو لا ينشغل بالمصالح الخاصة لدولة عضو ، وانما بمصالح المجتمع الدولى فى مجموعه .

وقد تثور بعض الصعوبات فى الحالة التى يكون العمل المعهود الى الموظف القيام به ذا طابع محلى ، ويتم فى اقليم دولة معينة . وقد أدت تطورات عديدة الى تزايد هذا النوع من المهام . وقد اعترفت محكمة منظمة العمل الدولية للعاملين فى منطقة الشرق الأوسط ، وللقائمين على رعاية شئون اللاجئين الفلسطينيين . بصفة الموظفين الدوليين . وواضح أنه مهما كانت المهمة هنا محلية ، الا أنها تؤدى لصالح المجتمع الدولى كله(١) .

٣ — وينبغى أخيرا أن يتفرغ الموظف الدولى للمهمة الملقاة على عاتقه . وبمعنى آخر يجب أن يكون الموظف الدولى ، موظف طول الوقت لدى منظمة دولية ولمدة مستمرة . وتوجد عقود توصف بأنها مؤقتة ، رغم أن الموظف يعمل فيها متفرغا لصالح منظمة دولية . وهنا نجد أن فكرة الاستمرار هى التى تسمح بتمييز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى وهو الذى ينتدب لأداء عمل غير مستمر(٢) .

وعلى أساس هذه العناصر يمكننا أن نميز الموظف الدولى عن فئات أخرى تعمل فى خدمة المنظمات الدولية . فالواقع أنه يقوم بالعمل لأداء المهام الموكول الى المنظمات الدولية القيام بها أكثر من عنصر . فهناك عنصر الممثلين الدوليين ، وهم هذه الفئة التى تتشكل منها الوفود الرسمية ، والتى تعبر عن ارادة

---

(١) كوليسارز ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٨٩ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٨٦ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى جـ ١ ، ص ١٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدوليه ص ٤٤ .

الدول الممثلين لهـا ، وتتمتع بنظـام قانونى خاص هو النظـام الذى يحكم الدبلوماسيين فى مختلف الدول •

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تستعين بـهم المنظمـات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مسـاعدات سريعة • فالمنظمة قـد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام فى المجـال الاقتصادى مشروع اقتصـادى ••• الخ » •

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطـورت دولية عـديدة الى نشأة فئـة جديدة من العاملين فى المنظمات الدولية ، هى فئـة هؤلاء الذين يعملن بصفة دائمة ، فى خـدمة المنظمـة ، ويتولون وظـائف معينة ثابتة ، ويخضـعون لنظـام قانونى متميـز ، وهـم فئـة الموظفين الدوليين •

ومن الأهميـة بمكان تمييز كل طائفـة من هـذه الطوائف عن الأخرى وبيـان كيف وجـدت كل طائفـة ، وما هو العمل الذى تؤديه•

١ ـ الممثلون الدوليون والموظفون الدوليون :

يختلف النظام الذى يخضـع له الموظف الدولى اختلافا تاما عن ذلك الذى يخضـع له الممثـل الدولى • ونسـتطيع أن نتلمس بينهم الفـروق الآتيـة[1] :

١ ـ يقـوم الموظف الدولى بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

---

(١) يراجع فى التفرقة بين الموظف الدولى وممثلى الدول الأعضـاء بشكل عام ، حافظ غانم ، ص ٨٥ . وايضا :

Bedjaoui, les fonctions Pubiques internationales et influences, Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

للمنظمة ، فى حين أن الممثل الدولى ، يراعى مصـالح دولته ، ويهمه — مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة الموفـدة له •

٢ — يخضع الموظف الدولى للمنظمة الدولية ، فهى التى تعينه ، وهى التى تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره • أما الممثل فتعينه الدولة المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع للتعليمات التى تصدرها اليه دولته فى أدائه لعمله •

٣ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء الممثل الدبلوماسى يكون لدولته التى تحاسبه على أى تقصير فى تقديره لهذه الرابطة ، أما الموظف ، فانه وان كان يرتبط برابطة الولاء للدولة التى ينتمى اليها بجنسيته ، الا أن هناك ولاءه للمنظمة ، وخضوعه لولاء الصالح العام الدولى •

٤ — وأخيرا فان الممثل الدولى يعتبر دبلوماسيا ، ويعامل فى النظام الدولى على هذا الأساس فيتمتع بحصانات وامتيازات دبلوماسية ، فى حين نجد أن الموظف الدولى يستقل بنظام خاص للحصانات تجعله يتمتع بها فى مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ، على خلاف الممثل الذى يعد شخصا عاديا فى دولته • وفيما عدا ذلك تتشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين الدوليين[1] •

٢ — المستخدم الدولى والموظف الدولى :

عرفت محكمة العدل الدولية العامل الدولى بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة فى ممارسة احدى

---

(١) يراجع فى التفاصيل : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٩ •

وظائفها ، ســواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر ، بصــفة دائمــة أم لا ، وباختصــار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه(١) » .

وعلى أساس هــذا التعريف يشمل اصطلاح العــامل الدولى كل طوائف العاملين فى المنظمة الدولية عدا الممثلين .

ولكن الفقــه يميز الآن المستخدم الدولى l'agent international عن الموظف الدولى ، على أساس ما سبق أن وضــحناه من قيــام الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمــة ، وخضوعها لنظام قانونى خاص ، على خلاف الفئة الأولى التى تتولى أعمالا موقوتة .

هذا ، ويخضـــع المستخدمون الدوليون للمبادىء العامة فى قانون المنظمات الدولية ولما يوجد فى المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج وضـــعهم ، وواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاما قــانونيا عاما ومتميزا لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين(٢) .

٣ — التحول من المستخدم الى الموظف الدولى :

خلال فترة تاريخيــة طويلة ، كانت المنظمات الدوليــة تستعين

---

(1) Cf. Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif ; C.I.J., Recueil 1949, P. 177.

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدوليــة ، المرجــع السابق ص ٩٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجــع السابق ص ٢٢٨ ، كوليــاز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ .

ويرى الدكتور طلعت الغنيمى أن ما يميز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى هو أن وصف الموظف يستلزم :

١ — أن تكون هناك وظيفة عامة اى وظيفة لهــا هذه الصفة وممولة بهــذه الصـــفة .

٢ — ان يكون التعيين فى الوظيفــة بصفة منتظمة عن طريق السلطة الــدولية المختصـــة .

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٨ .

أساسا بالمستخدمين الدوليين . فلقد كانت تلجأ الى موظفى الدول المنضمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها فى دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم فى المؤتمرات الدولية . ولكن عندما بدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقوم بوظائف دولية دائمة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية . بدأت المنظمات تحس بالحاجة الماسة الى وجود أشخاص دائمين يعملون فى خدمتها ، ويتولون الوظائف التى تؤديها . وهذا التحول هو الذى نقل الوظيفة الدولية من الوصف العرضى الى الوصف الدائم ، والذى أدى الى وجود الموظف الدولى Le fonctionnaire international الذى يؤدى عملا دائما فى خدمة مرفق عام دولى(١) .

لذا يقال أن ظهور الوظيفة العامة الدولية هى التى حولت المجتمع الدولى من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيم الدولى . فعندما كانت الاحلاف هى السمة الغالبة فى التعاون الدولى ، كانت المناقشات فى المؤتمرات الدورية وغير الدورية هى وسيلة ادارة ذلك التعاون . ولكن الدول أحست بضرورة أن لا ينقطع العمل فى الفترات التى تنعقد فيها هذه المؤتمرات . « ومن هنا بدأت الأمانة العامة للاجتماع تلعب دورا متميزا ، تجاوز بها نطاق النشاط المكتبى ، اذ امتدت جهودها الى أكثر من تسجيل الاجتماعات ورعاية المبانى وتوزيع الوثائق ، وترجمة الأعمال وتنظيم الاجتماعات ، انها لم تعد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات فى دورة واحدة ، بل غدت حلقة تربط ما بين الدورات المتعاقبة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات .. » (٢) .

وهكذا ، فبعد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

---

(1) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1959, P. 1.

(٢) محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الامم ، الجزء الثانى ص ٣٤٠ .

فى أن ممثلى الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشـاور حول مصالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعـد أن تنقضى دورات المؤتمرات والفروع التى يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولى ، وتبقى أجهزة الخـدمة المدنية الدولية لتنفذ وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخـرى التمثيلية ، لذلك فلقد قيل بحق انه فى كل الهيئـات التمثيلية تنظم الدول الأعضـاء ، ولكن هيئـة الموظفـين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة (١) . ففى كل المنظمـات الدولية يجتمع الممثلون وينفضـون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنيـة المقـر الرئيسى اقامة الدليـل على أن المنظمة أكثـر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية(٢) .

٤ — الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفـة الدولية والوظيفـة العامة الوطنية نتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامـة ، الأولى فى خدمة مصـالح عدد من الحكومات والثانيـة فى خدمة مرفـق من مرافق احدى هذه الحكومات .

كذلك فان هنـاك رابطة تاريخيـة بينهما ، فالوظيفـة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفـة الوطنيـة ، اذ كانت المنظمـات الدوليـة تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهـامها قبل أن تسـتقل الوظيفـة الدولية . وقـد أحدث ذلك تأثيرات بالغة فى نطـاق القانون الدولى ، اذ استعار العـديد من الأحكام التى تحـكم الوظيفـة العـامة فى المجتمعات الداخلية وأخـذ يطبقها فى النطـاق الدولى مما أدى الى ظهـور « القانون الادارى الدولى » والذى ينظـم نواحى الادارة

---

(١) بحجاوى ، الموظف الدولى ، ص١٦٦ .

(٢) كلود ، النظـام الدولى والسـلم العـالمى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ .

العامة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التى تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها . بل ان البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الادارة العامة فقط ، ولتمل هى من صميم القانون الادارى الداخلى ، وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين ، والتى تتيح لهم التقاضى أمام محاكم ادارية دولية ... الخ(١) .

ومع ذلك فتوجد فروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

١ — فالوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولى بين الحكومات ، أى أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتجانس بين مجموعة الدول الأطراف فى الاتفاق . بينما نجد أن نطاق العمل فى الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين واللوائح التشريعية التى تضعها السلطة الحاكمة فى دولة معينة .

٢ — وتنعكس هذه الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلى والمجتمع الدولى فى نطاق الوظيفة العامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة فى النطاق الداخلى تؤكد حكم القانون وتملى على الموظف القيام بتنفيذه ، لا نجد مثل هذه السلطات فى المجال الدولى . ومن ثم نجد دور الموظف الدولى فى رعاية وتطبيق

(1) Langrad, La fonctionnaires Internationaux, Luxemborg, 1960, P. 2.

وأيضا بحث الدكتور عز الدين فودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجلة العلوم الادارية — العدد الثانى — ١٩٦٤ ص ٩٣ . وهو يقول فى هذا المعنى ان « الإدارة الدولية لا تختلف فى أصولها عن الادارة الوطنية ، فكلاهما من اشكال الادارة العامة ، والأساليب الفنية التى تصلح لتحسين اداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة فى احدهما هى صالحة لتطبيقها بالاخرى ، بل انهما لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفة عامة فى خدمة حكومة واحدة أو عدد من الحكومات تنفيذا للاتفاق الدولى » .

الاتفاقات الدولية لا يتجاوز حدود المفاوضة أو الاقناع أو أعمال التنسيق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للموظف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) •

٣ — ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعاية تطبيق اتفاق دولى ويمثل مصالح مجموعة الدول الأعضاء فيه ، فانه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعله محايدا ، وتجعل ولاءه متحققا لصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لصالح دولة واحدة ، فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصلحة دولته ، وأن يمثل المصلحة العامة لمجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى •

المبحث الثانى

النظام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى، ومع ذلك فتوجد بعض الأسس العامة التى يمكن أن تطبق على الوظيفة العامة بشكل عام تواترت عليها معظم المواثيق المنشئة للمنظمات ، ونص عليها فى لوائحها الداخلية • وسنتناول هنا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها فيمن يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين•

أولا — تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبر تعيين الموظفين الدوليين من المسائل الموكول بها الى المنظمة نفسها وليس الى الدول • ويتولى هذه السلطة الأمين

---

(1) Conference on the concept of a truc international civil Service, carnegie endowment vevy 1958.

العام للمنظمة[1] • وعلى هذا نجد نص المادة ١/١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة التى ورد بها « يعين الأمين العام موظفى الأمانة العامة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة » •

ومع ذلك فكثيرا ما تتدخل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر فى تعيين الموظفين الدوليين • ومع ذلك فان تدخلها المباشر لا يكون عادة الا فى المستويات الوظيفية العليا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمناء العامين للمنظمة • وتتدخل عادة بشكل غير مباشر اذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشخاص التابعين لها فى المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين •

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها فى الموظف • ومع ذلك فنجد الدساتير الرئيسية للمنظمة تضع بعض الشروط أحيانا • من ذلك ما قرره ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى» ونجد هذا النص يتكرر فى العديد من مواثيق المنظمات الدولية•

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة • ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينة ، وانما للمجتمع الدولى ككل • ومع ذلك لا يعنى هذا تجريد الموظف من ولائه لدولته الأصلية • فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وانما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولائه لعمله فى خدمة المجتمع الدولى • فيجب ألا يتلقى

---

(١) كوليارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين فودة ، الوظيفة الدولية ، ص ٩٦ ، وايضا :

M. Bedjaoui, Fonction Puplique internationale et influences nationales. London 1958, p. 60.

الموظف تعليمــات من حــكومته أو من أية حكومة أخرى تتصل بأدائه لعمــــله •

ولكن قــد يتعارض شرط الكفــاية مع شرط مراعــاة التوزيع الجغرافى العــادل ، وذلك بحــكم أن العــديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفى مناســب • هنــا استقر الرأى على التضحية بقدر محــدود بشرط الكفاية فى سبيل أن يتحقق التوزيع الجغــرافى العــادل • فمن مصــلحة المجتمع الدولى أن تتمثل فى منظماته ومن خــلال أجهزته الوظيفــية مختلف الجنسيات ، ومختلف المســتويات الموجودة فى العــالم حتى يكون قريبــا من الواقع ، ومتفهما لأوضاع من يكونون وحداته • وبعبارة أخرى ليس من الضرورى اعتبــار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظــر ادارية هنــاك قيمــة ايجابية فى ضمان توزيد جغرافى قومى واسع حتى على حســاب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصــلاحية الى حــد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الاغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة[1] •

وفى العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين من كل دولة متمشــية مع الحصة التى تساهم بها فى ميزانية المنظمة الدوليــة • .

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولى بناء على مسابقات مفتوحة لمواطنى كافة الدول الأعضــاء ، وتقــرر لجــان تحــددها سكرتارية المنظمة مدى صــلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شرطى الكفاية والتمثيل الجغرافى كما وضحنا •

وقــد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء فى بعض الاحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولى وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضــاء قــد

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service, Public administration Review, 1943. p. 95.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها[١] ولاشك أن ذلك يعد عملا غير مشروع دوليا ، اذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذى يلبى احتياجات الوظيفة العامة الدولية •

على أنه بالنسبة للوظائف الرئيسية الكبرى — كوظائف الأمناء العامين — تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمى • فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » •

هذا « ولا يعتبر ما يجرى بين أعضاء المنظمة فى هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام فى معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسى أهمية عن الجانب الادارى البحت[٢] •

ثانيا — واجبات الموظف الدولى :

ينبغى على الموظف الدولى أن ينجز المهام الموكولة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة • وقد لا تحتوى النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفصيلات كافية فى هذا الخصوص • ومع ذلك فهناك مبادىء عامة يمكن استخراجها من المواثيق جملة • من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أى نشاط مهنى له صلة بوظيفته الدولية •

ويلتزم الموظف الدولى بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يؤدى عمله بروح دولية تنود الى تحقيق أهداف المنظمة التى يخدمها ،

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .
مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية . ص ١٠١ ،

ويجب على الموظف الدولى أن يعرف كيف يتصرف بحكمة وحسن تقـــدير •

وفى النطـــاق السياسى فان الموظف الدولى يظل مواليـــا لدولته الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى • ونجـــد هـــذا الالتزام واضحـــا فى المـــادة ١٧ من نظـــام موظفى الأمم المتحـــدة التى قررت انه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم يمتنعون عن ممارسة أى نشـــاط سياسى يكون غير متفق مع الحيـــدة والاستقلال المتطلبين فى صفتهم كموظفين دوليين » •

ومن الالتزامات التى تأخذ فى الاعتبار فى النطاق الدولى ، ضرورة عدم ظهـــور الولاء تجـــاه دولة معينة • ونجـــد بهـــذا الصـــدد نصوص ميثاق الأمم المتحـــدة واضحة فى تطلبها الحيدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصـــلية • فالمـــادة ١٠٠ تنص على أنـــه « ليس للامين العـــام ولا للموظفين أن يطلبوا فى تأدية واجبهم تعليمـــات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة • وعليهـــم أن يمتنعـــوا عن القيـــام بأى عمـــل قـــد يسىء الى مراكزهم بوصـــفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحـــدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدوليـــة لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية المنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولى مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصـــالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة »[1].

---

(1) W. Jenks, Some problems of an internationl civil Service, public administration Review, 1943, P. 95.

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات قومية ؟ نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول : « أن الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم من التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالمادة ، بحاجات وانفعالات وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيفة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ، ومساس به » [1] .

ثالثا — حقوق الموظفين الدوليين :

فى مقابل الأعباء الجسيمة الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمات الدولية تحرص على منحهم حقوقا مجزية تكفل تعويضهم عما يكابدونه فى تأدية أعمالهم من مشاق . وهم يوضعون بشكل عام فى مركز متميز ، بالنسبة لموظفى الدولة التى بها مقر المنظمة من ناحية ، وبالنسبة لموظفى الدولة التى ينتمون اليها بجنسيتهم من ناحية أخرى . وهكذا نجدهم يتقاضون مرتبات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سنوية بأجر . ولا تخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف بجنسيته [2] .

---

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الاشارة اليه من نظام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ .

(٢) انظر بدجاوى « الموظف الدولى » المرجع السابق ص ١٦٣ ، وراجع أيضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ .

وهذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولى على موافقة الدولة التى يتبعها

ولحمــاية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولى وسيلتان :

الأولى : هى أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والنقابات التى تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولى يجمع بينهم .

الثانية : هى حق التظــلم : والى جانب التظــلم الرئاسى الى جهــة الادارة الدولية العليــا ، نجد أن للموظف الدولى حق التظلم أمام جهــة قضائية محايدة . ونجــد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محــاكم ادارية تختص بدعاوى الغــاء القرارات الادارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضــا بدعاوى التعويض المرفوعة منهم ضد الادارة .

ولقــد لعبت المحكمة الادارية التابعة للامم المتحدة ، دورا هاما فى حماية الموظفين الدوليين فى المنظمة ، وفى وضع ضوابط تحــكم فى حماية الموظفين الدوليين . واختصــاص هــذه المحــاكم الزامى ، كما أن قرارتها تلزم المنظمة بتنفيذها .

=

الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع ان تبذل الدول بعض الضــغط على المنظمات الدولية لكى تمنع تعيين رعاياها فى وظائف دولية بدون موافقتها ويتمثل هذا الضغط فى صورتين :

١ — ان تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطنى من الاشــتغال فى خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها .

٢ — أن تقوم الدولة بالضغط الشخصى على رؤساء الادارات الدولية لكى يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها فى الادارات الدولية . يراجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٧٦ .

الفصل الرابع

المداولات فى المنظمـات الدوليـة

من أهم الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان التنظيم الدولى فهو منصة ، وقاعة عمومية الخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة ، وورشة مكالمة •

ورغم ان للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن تقـدير قيمتها بالكامل يرجع فى جزء كبير منه الى ما يمكن ان تنتهى اليه • لذا سنبدأ بالحديث عن أنواع القرارات التى تصدر من المنظمـات الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التى تمر بها صـناعة القـرار فى المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات •

المبحث الأول

أنواع القرارات التى تصـدر من المنظمات الدولية

لا شك فى أنه من المهام الرئيسية التى تقع على عاتق المنظمـات الدولية ، ان تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفى المحدد للمنظمة ذاتها • فمن الواجبات الملقاة على عاتق المنظمة المساهمة فى تنظيم قطاع من المجتمع الدولى •

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التى تصـدر من المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations الاعلانات Declarations الاتفاقيـات Conventions والقواعد الملزمة binding rules أوالقرارات Decisions ثم اللوائح أو التعليمات العـامة General Regulations.

اولا — التوصيات :

١ — فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصف الاقتراحات غير الملزمة للاجهزة الدولية . وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات . وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء . ومع ذلك فيمكن أن توجه الى جهاز آخر من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى : وفى ذلك نرى المجلس الاقتصادى والاجتماعى يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة . وتقوم الجمعية العامة للامم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للامم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة (١) .

٢ — بعض العناصر التى تدعم التوصيات :

ان التوصيات — كما ذكرنا — لا تلزم الدول الأعضاء قانونا ، ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم . فالالزام القانونى لا يعدو أن يكون أحد العوامل التى تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل . وبالذات ، لا يمكن أن نجد عنصر الالزام القانونى هو العامل الحاسم فى اتباع القاعدة فى المجال الدولى . ويتوافر العديد من العوامل الأخرى على اعطاء التوصيات قوة مؤثرة .

(أ) النصوص الدستورية :

نجد فى كثير من الأحيان ، نصوصا دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقا للتوصيات الصادرة من أجهزتها . وهكذا نجد منظمتى الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

---

(1) Yung-Yun-Kim, La Validite des resolutions de l'assemblée générale des Nations Unies, RGDIP 1971, pp. 92-104.

ويراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعهما .. كما نجد منظمة العمل الدولية[١] ، ومنظمة اليونسكو [٢] . تلزم الدول الأعضاء باحالة التوصيات الى أجهزتها المختصة . ويماثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات .

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة فى نطاق المنظمة . ولذا فان المناقشات اللاحقة تجرى فى صف التزام السياسة التى صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة . وهذا ما نراه فى نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا المنظمات فى المسائل القانونية على الخصوص .

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للامم المتحدة ، ومن المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل .

(ج) طريقة صدور التوصية :

لا شك فى أنه من العناصر التى تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التى قبلتها ، ونوع الدول التى صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة . وفى منظمة عالمية — مثل الأمم المتحدة — يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها — من العوامل التى تعطى وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة منها . فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا . وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها .

---

(١) يراجع نص المادة ١٩ فقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية ، والمادة ٤ فقرة ٤ من اليونسكو .

(٢) يراجع شارمرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٤٩٥ .

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التى صوتت لصالح التوصية ، فلا شك أن توصية أقرتها الدول الكبرى فى الأمم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التى لم تقرها • كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التى تساندها حكومات متشابهة معها فى نظام الحكم ، عن تلك التى تساندها حكومات تختلف عنها •

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير فى تنفيذ التوصية ففى نطاق منظمة فنية — كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا — يمثل الدول عادة فنيون تابعون لمؤسسات وطنية مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمات فى دولهم ، وعادة يقومون بالتنفيذ بصرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات •

(د) مدى الحاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التى تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام فى حقل معين • وعلى سبيل المثال ، فان الدول تتبع التنظيمات التى يضعها خبراء فى الأرصاد الجوية أو فى الاتصالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها الماسة الى الاستفادة من هذه الحقول ، والاتصال بالدول الأخرى لهذا الغرض ، مما يعطى القواعد الموضوعة أهمية كبيرة • ولا شك أن ذلك يزيد فى أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم فى هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة • مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأى طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها • وتصدق هذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التى تتعلق بالمسائل التى تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة • ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزاء طبيعى أو تحوز قوة ذاتية •

« The legal rules may be considered to be self - enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

---

(1) Fawcett, The International monetary Fund and International law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغى أن تكون القاعدة هنا ضرورية حتى يمكن اتباعها واذا فقدت هذا الشرط ، أو صارت متخلفة عن متطلبات الأوضاع المماثلة ، فانها تفقد قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الناتجة عن كونها توصية .

(هـ) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة فى العمل على أحد الأعضاء ، اذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها . وقد قرر اتحاد البريد العالمى عام ١٩٥٢ أن الخطابات سوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطاق الدولى اذا ما كانت أحجامها تتجاوز قدرا معينا . ولقد أدى احتمال أن دولا أعضاء قد لا تتعامل بأحجام أصغر الى التزام كل الدول الأعضاء بادخال ترتيبات اتحاد البريد فى اعتبارهم .

(و) الشرعية الدولية :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصادرة من المنظمات الدولية فى الآونة الحاضرة ، وذلك لتنبه الساسة الى الحاجة الى الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قدر من الدول الأخرى كلما كان ذلك ممكنا . وعادة ما تبحث الدول اقرار شرعية التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للامم المتحدة أو مؤتمرات المنظمات الاقليمية .

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ — فلا شك أن الرأى العام فى الهند وخارجه كان سيعارض موقف الحكومة الهندية من مشكلة جويا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم المتحدة كانت قد شجبت صراحة من قبل الموقف الاستعمارى للبرتغال عام ١٩٥٠ . وعندما قررت الولايات المتحدة الأمريكية التدخل لمساعدة كوريا الجنوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصل على التسهيلات التى حصلت عليها الا بعد أن أصدر مجلس الأمن

قرارا بمساعدة الدول الأعضاء لهـا فى التدخل : فلم يكن من السهل على اليابان أن تسمح لهـا باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور هـذا القرار •

كما أن تبرير التدخل الأمريكى من منظمة الدول الأمريكية عام ١٩٦٥ — ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضد من يعارضـها فى داخل القارة وخارجها (١) •

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة احدى الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يحـلل الدول من التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة(٢) •

ويتجه رأى آخر الى اقرار شرعية التحلل من التزامات اتفاقية اذا ما صـدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، معنيا يجعل تصرف الدولة التى تقـدم على خرق التزام اتفاقى فى هـذه الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من الرأى العام الدولى •

٣ ـ الآثار الداخليـة للتوصيـات :

ان التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لهـا قوة ملزمة • وعندما يريد جهـاز أعلى أن يلزم جهاز أدنى بقـرار معين ، فانه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التعليمات أو القرارات • وتنطوى التوصيات التى توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقررة أو مشرعة • وعندما تحتوى توصية صادرة من جهاز أعلى فى المنظمة

---

(1) J. Slater, The limits of legitmization in International organization, International organization 1969, p. 48.

(2). Gerald Fitzmaurice The law and procedure of International court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فانه يوجد فى هـذه الحالة سـبب قوى للاعتقاد بأن كل الاجهزة الدنيا فى المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية • وعلى سبيل المثال فان التنظيمات والأسس التى وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية فى حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا الى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهى تلزم مختلف أجهزتها عنـد ممارستها لعملهـا •

ثانيا ــ الاعلانات : Declarations

(أ) فكـرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توضـيح قواعد أو مبادىء موجودة سلفا ، ولكن محتواها قدلا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة •

وتنطوى كل قاعـدة قانونيـة على عنصرين : عنصر واقعى legal fact ، وعنصر قانونى legal rule ويجوز للمنظـمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين • والاعلانات التى تتضمن وجود عنصر واقعى معين ، ينبغى أن تستتبع بتطبيق العنصر القانونى • لذا فقد يكون لها أهمية فائقة فى نطاق التطبيق القانونى •

ولعل الأمثلة توضح ما نقـول :

١ ــ اعتبار أن موقفا ما يعـد تهديدا للسلم من أجـل تطبيـق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة •

٢ ــ اعتبارا أن اقليما معينا لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادى عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التى تقوم على ادارته بتقديم تقارير عنه الى الأمم المتحدة •

٣ ــ اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخـلى للـدولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحـدة بنظـره •

٤ — اعتبار مسألة ما من المسائل الهامة التي تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها •

٥ — اعتبار أن أحد الوفود هو الذي يمثل دولة ما عندما يدعي وفد آخر نفس الادعاء •

٦ — اعتبار أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزامات الانتداب على اقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يرتب انتهاء هذا الانتداب •

ومن ناحية ثانية ، فان الاعلان عن أن قاعدة خاصة ملزمة قانونا ، يماثل اتخاذ قرار ملزم • ولعل الفارق الوحيد بين الوضعين هو الاعلان لا يستهدف أبدا تغيير القانون الوضعى ، فى حين أن القرارات قد تستهدف هذا التغيير •

ونلاحظ أخيرا ، أن مواثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطى للمنظمة سلطة اصدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنع بالضرورة الأجهزة من اصدارها • ونجد ثغرات فى معظم قوائم القرارات فى الدساتير تستغلها الأجهزة • ويتجلى ذلك على الخصوص فى عدم ذكر السلطات الداخلية فى الدساتير ، فى حين لا تستغنى عنها أية منظمة دولية فى العمل •

(ب) الاثر القانونى :

ليس للاعلان فى حد ذاته قوة ملزمة تزيد عن تلك المقررة بخصوص التوصية • ومع ذلك فقد ينطوى التصريح على تقنين لقاعدة قانونية عرفية • ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فانها تبقى كذلك بعد التقنين • حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمة • وغير

محددة ، فى حين أن الاعــلان يكون محددا ، ولكنه على أى الأحــوال لا يغير القانون[1] •

ومن ناحية أخرى ، فنظرا للمعنى الهام الذى قــد يعبر عنــه الاعلان ، فانه قــد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه — توقعا كبيرا فى أن تسير الدول وفقا له • ونتيجة لذلك فاذا ما سارت عليه الدول فى حياتها العملية ، فانه قد يصبح قاعدة عرفية على اعتبار أنه يضع قواعد ملزمة للدولة[2] •

وللاعلان — مع ذلك — قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى لذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذى يصدر به ينبىء عن رغبة قوية من المنظمة فى أن تسير الدول وفقا له •

ويعد عدم اتباع الاعلان من الدول بمثابة رفضها الانصياع لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تحدث آثارا لاحقــة على التطور اللاحق للقانون سواء العرفى أم المقنن • فالاعلان العــالمى لحقوق الانسان قــد ترك آثاره الكبيرة على العــديد من الدساتير الوطنية ، كما أثار العديد من المنازعات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير اليه فى العديد من الاعــلانات اللاحقة الصــادرة من الأمم المتحــدة وكذلك نرى الاعلان الذى صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضى المحتلة ، وتصفية الاســتعمار

---

(١) شنارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ •

(٢) جاء فى دراسة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ ابريل عام ١٩٦٢ ما يلى :

« In view of the greater solemnity end signeficance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abid by it.Consequentay, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom besome recognized as laying down rules binding upon states ».

يراجع :

U.N. document E/CN. 4 : N. 41 : L. 610.

قد أشير اليه فيما بعد فى أكثر من مائة قرار لاحق • كما أن الأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصـــة — هى لجنـــة تصفية الاستعمار — لتنفيـــذه •

ثالثـــا — الاتفاقات :

(أ) فكـــرة الاتفـــاق :

أن المعاهدة هى الأداء التقليدية التى تنشأ بها القواعد القانونية فى النطاق الدولى • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعـــد فقط عن طريق مندوبى الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنـــذ قيام منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن اعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجرى من خلال المنظمات الدولية[1] •

والسبب الرئيسى الذى يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولى حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهـــدات فى المساوىء العديدة التى تكمن فيها : البطء فى الدخول فى دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنيـــة التى تدعو الى المـــلاءمة بين النصوص والتطورات اللاحقة فى الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية — فى كثير من الأحيان — باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وسـيلة الاتفاق التقليدية أى بتوافق الأصوات Consensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرســـمية للاتفاقات والتصـــديق) • وتريد المنظمات فى مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفـــردية لقواعدها من كل

---

(١) يقصر بعض الفقهـــاء اســـتخدام لفظ الاتفـــاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شارمزز قانـــون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول بعد أقل فى قيمتـــه القانونية من طــريقة الاتفـــاقات(1) •

ومع ذلك فانه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التى تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وانما تحوز خاصية القوانين التى تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصــدق عليها الدول ، تعــد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قــد تم اعتبارها من المنظمــة ، ولهــذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية فى اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة فى اعداد الاتفاقات فى نطاق قانون العمل الدولى • وتعد تجربة هــذه المنظمــة تجربة ناجحة تماما فى هذا المجال •

ولقد أثيرت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطــاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العــامة للامم المتحــدة فى المناقشات التى تم فيها اعداد الميثاق فى سان فرانسسكو • ولقد حــذف نص كان يعطيهــا هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هــذه السلطة ليست فى حاجة

---

(١) تتبع لجنــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها احدى طريقتين : الأولى هى الطريقة التقليدية التى تتمثــل فى اعــداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول فى مؤتمرات تناقشــها وتقــرها وتصــدق عليها . وهــو الاســلوب الذى اتبع فى اعــداد اتفاقيــات فيا عام ١٩٦١ للحصــانات الدبلوماســية ، وجــنيف عــام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات .

والثانية : هى الاكتفاء بوضع القــواعد ودراستها وعرضــها على الجمعية العامة لاقرارها . وواضح أن هــذه الطريقة هى المعينة فى المتن يراجع فى التفاصيل تعليقا لنــا بعنوان « وظيفة لجنــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، المجلــة المصرية للقــانون الــدولى ١٩٦٩ ص ١٨٩ .

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقـر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع ابادة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) ، اتفاقيتى حقوق الانسان (٤) • ولقـد قبلت هـذه الاتفاقيات من عـديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(جـ) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التى تعـد بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيـذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقـواعد العـامة فى قانون المعاهدات • وتنص كل اتفاقية على العـدد اللازم من التصديقات التى يلزم توافرها قبـل أن تدخل دائرة التنفيـذ • وهنـاك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليهـا دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عـددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان باشتراط التصديق لنفاذ هـذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذى ينطوى على صعوبات عديدة فى بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لسن التشريع الدولى العاجل •

---

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعـداد الاتفاقيات للجمعية العـامة وعرضها على الأعضاء للانضـمام اليها ، ولقد رؤى أن الاختصـاصات الواسعة التى تررها الميثاق للجمعية العامة تغنى عن هذا النص •

راجـع : UNCFO, pp. 206 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثانى : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكل القانونى ، اذ من النادر أن تصدق كافة الدول على الاتفاقية ، ومن ثم يصبح من الصعب تيسلم « هيكل قانونى تكمل فيه كل اتفاقية الاتفاقيات الأخرى » .

ومع ذلك فان بعض المنظمات تمارس وسائل ضغط عديدة على الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمة الأغذية والزراعة من ضرورة تقديم تقارير دورية من الدول الأعضاء حول الأعمال التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التى تصدر من المؤتمر العام (تراجع المادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) . ونجد نصوصا مشابهة فى ميثاق اليونسكو (المادة ٤) . وتضع منظمة العمل الدولية على عاتق الدول الأعضاء التزاما بضرورة عرض الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذى توجد عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها .

رابعا : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لها أن تصدر قرارات خارجية External decision ملزمة ما لم تكن مواثيقها قد خولتها هذه السلطة صراحة ، وان كان لها أن تصدر قرارات ملزمة فى الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى فى المسائل المتصلة بالانتخابات وبالميزانية ، وبقبول الدول ... الخ .

أنواع القرارات الملزمة :

(أ) القرارات الموجهة الى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات الدول الأعضاء ، وهى قد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطها ، وقد تفعله فى حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط . وعادة ما تنص مواثيق المنظمات على جعل الالزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قــدم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد أى قرار موجه الى عضــو خاص • ففى معظم الحالات ، نجــد أن محتــوى القــرار يمــكن أن يقف تطبيقــه على واحــد أو أكثر من الأعضــاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر قرارات ملزمة فى حقل حفظ السلم الدولى (يراجع البــاب السابع من الميثــاق) •

(ب) القرارات التى توجه للافراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قــرارات توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوربية • وعلى الخصوص تملك اللجنة أن تصــدر قرارات للمشروعات التى تعمــل من خلال السوق المشتركة • كذلك نلحظ فى اختصاصات بعض الأسواق المشتركة للصيد فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتسير غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات المعنية لتنفذها على الأفراد •

٣ ــ التنظيمات العامة أو اللوائح General Regulations

تستطيع المجتمعات الأوربية أن تصــدر تنظيمات عامة تفيــد التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هــذه السلطة مثل منظمة الطــيران المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

---

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال •

وتمثل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطنى الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقيـــــة supranational laws وتعتبرها محكمة العدل المجتمعات الأوربية بمثابة أعمال شـــبه تشريعـــية quasi - Legislative acts (1) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات . لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات . الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فورى ومباشر فى داخل كل الدول الأعضـــاء .

المبحث الثـــالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر . بل يتبع نفس الأسلوب فيهـــا جميعا . وعادة ما تكون القـــرارات متداخلة ا فالمناقشات فى أحد الأجهزة قـــد تقـــود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهـــاز الثانى توصية تصدر الى جهـــاز ثالث ، أو الى الدول الأعضـــاء . وقـــد يوصـــــل هـــذا التسلسل الى أن تقوم الدولة باتخـــاذ قرار آخر . مما قـــد يؤدى الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطنى الدول الأعضاء باتباعها. ومن منطق شكلى قـــد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هى مرحـــلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لهـــا تعد بمثابة أعمال تحضيرية . ويؤدى هـــذا المنطق الى اعتبـــار كل مقـــررات المنظمات الدولية التى أشرنا اليها ، وأيا كانت قوتها الملزمة ، مجـــرد أعمال تحضـــيرية ، اذ هى لا تفعل الا أن توصى حكـــومات الدول الأعضاء باتخـــاذ أفعال معينة .

---

(1) Court of justice of tha European communites, case 8155, 2 jur. 1955 - 56).

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فان ذلك لا ينفى قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائى • اذ لا يسهل على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة اذا علمنا مدى الجهود التى تبذل فى اعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها • لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التى يمر بها القرار •

اولا — مرحلة المبادأة(١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وانما قد تقتصر على اثارة مناقشة حول الموضوع المعنى •

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة فى اصدار قرارات المنظمات الدولية الا أنه لا يوجد ضمان فى اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة • وعادة ما تشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنعها تركيبها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضرورى أن لا تعتمد المبادأة فى اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وانما يجب أن تكون عملية مستمرة • ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل فى قرارات سابقة • من ذلك نص المادة ٤٣ من المنظمة الأوروبية الاقتصادية التى تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعى فى يوليو عام ١٩٥٨ •

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ القرارات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهتمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتى :

---

(١) يراجع فى التفاصيل
S. M. Schiwebel, The effectivness of intenational decisions, Leyden 1971, p. 366 FF.

١ — المبادأة من جانب الحكومات :

فيما عدا المجتمعات الأوربية التى تملك سلطة الدعوة لاتخاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل فى الدعوة لاتخاذ القرار فى كافة المنظمات الدولية • ولا يحد من اختصاص الدول فى هذا الشأن الا الاختصاصات التى يرسمها الميثاق للمنظمة •

ولما كانت الدول حريصة على ألا تفشل مقترحاتها فانها عادة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها •

٢ — المبادأة من جانب أجهزة المنظمة :

الأمانة العامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات فى أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التى تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصلة بالحصانات والامتيازات الخاصة بالموظفين الدوليين • ومع ذلك فكثيرا ما تعطى مواثيق المنظمات للامانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل فى مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات • من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق فى أن يقترح موادا فى جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة • ولقد استخدم هذا الحق فى بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ •

ولا تسير المنظمات الدولية على وتيرة واحدة فى هذا الخصوص • فلا تملك بعض الأمانات أية اختصاصات فى مجال اقتراح القرارات « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدنى » ، والبعض الآخر له الحق فى أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الامانات لها الحق فى أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجرى تعديلات على جدول معد سلفا « اليونسكو » •

٣ — المبادأة من لجان خبراء مستقلة :

قد تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين الحق فى الدعوة لاقتراحات معينة ، بصرف النظر عن أى تدخل حكومى فى هذا المجال .

فمن خلال الأمم المتحدة توجد العديد من الأجهزة المشكلة من خبراء ، والتى تملك حق المبادأة فى اتخاذ قرارات هامة . من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا فى مجال التنمية والتى شكلت بقرار من المجلس الاقتصادى والاجتماعى عام ١٩٦٣ .

وبالنظر الى المهام المحدودة لهذه الأجهزة فان مقترحاتها لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومى .

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتى لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات . وأهم هذه الأجهزة هى أجهزة منظمة العمل الدولية اذ يجعل التمثيل للعمال والموظفين فيها فرصا للمبادآت غير الحكومية . ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأرصاد الجوية مكونة من مديرى مصالح الأرصاد فى الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادآت لا تعتبر أى حكومة مسئولة عنها .

وهناك بعض المنظمات الاقليمية الأوربية تحوز أجهزة برلمانية فنجد أن الجهاز البرلمانى لمجلس أوربا يملك قدرة تغطية حق وضع اقتراحات ، لذا فعلى خلاف المنظمات العالمية الأخرى التى نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجد هنا كمية لا بأس بها من الاقتراحات غير الحكومية ، فمجلس أوربا يتخذ معظم قراراته بناء على اقتراحات من الجهاز البرلمانى .

٤ ــ المبـادأة من جماعات المصـالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا فى الاقتراح فى بعض المنظمات التى بهـا نظـام استشارى • ومثـل هـذا الحق يمـد المنظمة الدولية بضـمان هو أن الموضـوعات الخاصـة بالمصـالح الحيـوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنهـا ، ويضـع الاقتراحات اللازمة لرعايتها •

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصـة فى الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة فى صـناعة القرارات التى تصـدر من أجهـزته •

٥ ــ المبـادأة من الأفراد العـاديين :

قد يمارس الأفراد العاديون نفوذا كبيرا على تأسيس وسير العمل فى المنظمات الدولية ومع ذلك فان نفوذهم على اتخـاذ القرارات فى المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فاذا ما أراد الأفراد أن تقـوم منظمة دولية بعمل ما فانهم يجب أن يلجأوا الى واحدة من المؤسسات التى يمكنها أن تأخذ زمام المبـادأة كالحـكومات المحلية والمنظمـات الخاصة الممثلة فى المنظمة العامة والأجهزة الدولية اذا ما كان الأمر يقع فى نطـاق اختصاصها •

تعطى بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوى التى تقدم من الأفراد تخص فى مجملها خرق التزامات دولية ولذا تناقش هـذه الشكاوى فى بعض الأجهزة الدوليـة وكثيرا ما تؤدى الى صـدور قرارات فى أجهزة دولية • ولعل التطبيقات العديدة لهذه الفكرة نراها بوضوح فى مجال نظام الوصاية الدولى ولجان المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى واللجنة الأوربية لحقوق الانسان •

ثانيا — مرحلة الصياغة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص . واذا ما كان من شأن صدور القرار احداث تغيير فى القوانين المحلية ، فانه من اللازم أن تستشار مختلف السلطات المعنية فى داخل كل دولة فيه ، وحتى اذا ما كانت التغيرات التى يتوقع أن تحدث نتيجة للقرار طفيفة ، فانه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، اذ يتطلب عادة الرجوع الى الحكومة المعنية ، أو اجراء مشاورات مع الدول الحليفة .

ويوجد العديد من القواعد الاجرائية التى تنظم مناقشة الاقتراح كتلك التى تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة بيوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين فى بعض الأحيان .

ويقتصر الحق فى تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وان كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء الى تبنى ما يريدونه من قرارات . وقد تسمح الاتفاقات التى عقدت مع المراقب له بتقديم اقتراحات الى الجهاز [1] .

ويلاحظ أنه نادرا ما يعرض العضو الذى يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه . وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية اذا كان يتصل بمسألة فنية ويطلبه الرأى من لجنة القانون الدولى فى المسائل القانونية .

ويمكن الحصول على قدر مفصل فى مرحلة متأخرة من المناقشات ، على أساس النصيحة المعطاة . واذا ما أراد العضو الذى اقترح

---

(١) تسمح قواعد الاجراءات أمام المجلس الاقتصادى والاجتماعى للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات فى جدول الأعمال فى المسائل التى تتصل بها .

القرار أن يرى نتائج ايجابية فعليه أن يبذل جهودا فى الحصول على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يحصل القرار على الأغلبية ٠

ثالثا — مرحلة المناقشة :

ان على الدولة أن تعتنى تماما بالاقتراحات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات اذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح ٠ ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقترحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسى فى ميثاق اليونسكو (المادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة بستة شهور على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة ٠

وبالنسبة للاقتراحات التى يطلب عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة فانه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا يتجاوز تسعة أيام (١) ٠

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التى قد تدور بصدده ٠ ومع ذلك فكثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنية الاعتبارات السياسية العديدة التى قد تحيط بالمسألة ٠ وقد ترى بعض الدول ادخال تعديلات على الاقتراح ٠ وهنا فان التعديل ينبغى أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وان كان العمل قد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة ٠

وتعرف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التى تتخذ فيها العديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

---

(١) تراجع قواعد النظام الداخلى للجمعية العامة ١٤ ، ٢٤ ، ٨٧ ·

رفضها ، وتلعب الآراء السياسية دورا أساسيا فى هذا الصدد • وتستمر المناقشات عادة حتى يتم التوصل الى اتفاق بين الوفود ، وخاصة فى الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على التصويت بين الدول الأعضاء •

رابعا — التصويت :

١ — قاعدة الاجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لاقرار المقترحات التى تقدم لها • ونجد أن القاعدة القديمة فى هذا الشأن تقضى بتطلب الاجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ — ان هذه القاعدة هى التى تتفق مع اعتبارات السيادة التى ما زالت حجر الأساس فى النظام القانونى الدولى •

٢ — ان الدول تحجم عن الدخول فى منظمات اذا علمت أن ارادتها سوف تنتهك • ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدولة التى تتوقع أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء •

٣ — ان قاعدة الاجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات ملزمة من المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) •

---

(١) يراجع شارمز قانون المنظمات الدولية ، ص ٣٢٧ •
ولقد عبر رئيس مؤتمر لاهاى علم ١٩٠٧ عن اهمية هذا المبدأ فى عبارات قوية جاء فيها « ان المبدأ الآن فى كل مؤتمر هو مبدأ الاجماع ، وليس هذا اجراء شكليا فارغا ، ولكنه اساس اى تفاهم سياسى .. ففى المؤتمر الدولى يمثل كل وفد دولا مختلفة تتساوى فى السيادة مع غيرها . وليس من حق اى وفد ان يوافق على قرار تتخذه الاغلبية اذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلا عن :

Leonard woolf, Internationals governments, London 1916 p. 109.

وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بمبدأ الاجماع ، ويشترطه لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة .

ومع ذلك فلقد نعى الفاعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا المبدأ التقليدى . وقالوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه . وقال آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ؛ فهى قاعدة تجافى الواقع بوصفها نقابا يخفى وراءه الاختلافات الهائلة بين الدول فى القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتمنح الدول الصغرى نفوذا لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية، الأمر الذى يثبط همة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو المفتعل ، ويهبط بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى . كما أنها تتجاهل حقيقة رئيسية ، هى أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد . فاذا فرضنا المبدأ القاضى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة دولية ... فان معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين الدول ، لأن معنى ذلك أنه لاتوجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى ذلك فى النهاية هو الشلل والفوضى (١) .

٢ — التحول الى الأغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصارا كبيرا ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع . وسجلت المادة ١٨ بشأن التصويت فى الجمعية العامة (٢) . والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

---

(1) N. politics, The New aspects of International law washington 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة . (٢) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة باغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين

المسائل الاجرائية فى مجلس الأمن[١] والمادة ٦٧ فى التصويت فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى [٢] • والمادة ٨٩ بشأن التصويت فى مجلس الوصاية [٣] مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة •

وقد عد ذلك تقدما كبيرا أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية ، وأصبح الآن قاعدة الأساس فى كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقابله الا فى القليل من الحالات • ومع ذلك فلا ينبغى أن نكتفى بالشكل دون أن نلقى نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للاغلبية وما يجرى عليه العمل بين الدول ، ولابد أيضا من أن نعرف أن المصادر الدستورية الاضافية لتقرير السياسة الدولية كثيرا ما تجعل قاعدة الأغلبية مجرد اجراء شكلى خال من المضمون الحقيقى •

فأولا : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح فى المسائل التى لا تتعدى مجرد التوصية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق • أما المسائل المتصلة باصدار قرارات لها طابع الالزام فان شرط الاجماع هو الذى

= فى التصويت • (٣) القرارات فى المسائل الأخرى — ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها اغلبية الثلثين — تصدر باغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت •

(١) تنص هذه المادة على ١ — يكون لكل عضو من اعضاء مجلس الامن صوت واحد ٢ — تصدر قرارات مجلس الامن فى المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من اعضائه •

(٢) تنص المادة ١ — أن يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد • ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى باغلبية اعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت •

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية باغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت •

ويطبق في السيادة • كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهميـة المسـألة المعروضة ، فالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات في المسائل السياسية الهامة أو تلك تتصل عموما بسيادة الدولة(١) •

وثانيا : تستطيع الدول الكبرى أن تكتـل جماعات كبيـرة من الدول الصغرى لصـالحها (فالاتحاد السوفيتي يمكنه الاعتماد على أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحـدة لهـا طرقها الخاصة في حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصـويت في صفها (الفيتو الضمني) ، وتوجـد الآن جماعات أخرى في الجمعيـة العـامة « الدول الآسيوية والأفريقية والدول غير المنحازة » لهـا تأثيرها في طريقة التصويت (٢) •

ثالثا — تعطى الامكانيات المـالية والعسـكرية الضخمة لبعض الدول نفـوذا كبيرا على المنظمـة ، فمثـلا عـدم الاسـتغناء عن التـأييد الأمريكي المـالي للأمم المتحدة يعطي الولايات المتحـدة صوتا يستطيع — وغالبا ما يفعل — أن يقضي على ارادة الأغلبيـة في معظم الوكالات التي يشملها نظام الأمم المتحدة(٣) •

رابعا — لم ترض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبيـة في مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بمـا يمكننـا أن نسـميه بالفيتـو الخاص • وقـد ظهر ذلك جليا في الفقـرة الثـالثة من المـادة ٢٦ التي جاءت تقول : « تصـدر قرارات مجلس الأمن في المسـائل الأخرى كافة بموافقة تسـعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينهـا أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخـذة تطبيقا لأحكام الفصـل السادس والفقـرة ٣ من المـادة ٥٢ يمتنع

---

(١) موزدرف ، القانون الدولي والأمم المتحـدة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ •

(٢) مفتشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

(٣) كلود التنظيم الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ١٨٨

من كان طرفا فى النزاع عن التصويت » وهـذا هو حق الفيتو الشهير الذى يعـد من أكثر المسائل التى جرت بصددها المناقشات والاعتراضات فى نظام الأمم المتحـدة كله • فالدول الكبرى • لم ترد الاكتفاء بتمثيلها الدائم فى المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن تستفيد من هذا التمثيل الى أقصى مدى • فقرنته بموافقتها مجتمعة على أى قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صـدوره ، أو زال ما له من أثر (١) •

٣ ــ الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبيـة المطلوبة لصدور القرارات فيها بين حلين رئيسين : الأول الأغلبية البسيطة ، وهى التى يصدر بها القرار اذا حصـل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحـد •

والثانى : هو الذى يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثى الأصوات حتى يصدر •

وتحسب الأصوات على أسـاس الأعضـاء الحاضرين المشتركين فى التصـويت • ومع ذلك قـد تتطلب مواثيق بعض المنظمـات أن تكون الأغلبية العـادية أو الموصـوفة على أساس أعضـاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط • وهنـا يعتبر الممتنع عن التصـويت رافضـا •

---

(١) يرلجع فى نظام التصويت بمجلس الامن :

C. A colliard, Institutiions Internationals Paris 1970 p. 34 ss, stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international organization, New York 1959, p. 139, M. The united Natoins and world Realities, 1965 Morozov Internationel law and The U. N. Mosco 1969, p. 118, waters, The united nations p. 101.

وايضا بوهينا . المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٣ ومابعدها ؛ ريتر ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠

وقــد تطلب ميثاق الأمم المتحــدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحــدة ، وليس الأعضــاء الحاضرين ،فقط فى بعض المسائل هى :

١ ــ تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمــادة ١٠٨ من الميثاق تتطلب لسريان التعديلات على الميثاق أن تصــدر بموافقة ثلثى أعضــاء الأمم المتحــــدة •

٢ ــ كذلك تطلبت المــادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحــدة لاعادة النظر فى الميثاق •

٣ ــ فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، اذ جرى العمل على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن لانتخاب القضاة (١) •

ونجــد العــديد من أحكام المنظمات الأخرى تســير على نفس النهــج •

٤ ــ الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر فى اعطاء صــوته لصالح أحــد الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت • لذا ففى حالة الامتناع عن التصويت نجد أن العضــو يشترك فى التصويت ، ولكن صــوته لا يحسب • ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصــويت عن الغيــاب عن الحضــور ، اذ لايؤثر فى النصــاب اللازم لانعقاد الاجتمــاع صحيحا على خلاف الغياب • ولا يحول الامتناع عن التصــويت فى معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجمــاع اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة •

---

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the united Nations and Specilized Agnencies, leyden 1968, p. 113.

ولا يوجد — بشكل عام — حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ القرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكي يتخذ قراراته بالاجماع ، و لاتأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التى ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التى تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفى هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الرافضون للقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التى يمكن أن تترتب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يسهل عملية صناعة القرار فى المنظمات التى تتطلب الاجماع لصدور قراراتها ، لا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقل اذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فان من العيوب التى تقترن بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالاتفاقات التى لا تسرى الا اذا صدق عليها الأعضاء •

• — الغياب :

اذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فان الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبى للغياب فى حالة القرارات الهامة ، التى لها أو لبعضها قوة ملزمة ، اذ لا يمكن الزام الأعضاء الغائبين بسهولة • لذا كان مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات فى المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ، من حيث أن العضو الممتنع يساهم فى اتخاذ القرار .

وقد استقر العمل كذلك فى المنظمة الدولية على أن الغياب لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصوفة اذا كان الميثاق يتطلبها . وهذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عندما رفضت روسيا المساهمة فى أعمال المجلس ، احتجاجا على عدم تمثيل الصين الشعبية بالمجلس . فقد اعتبر الغياب مساويا للامتناع عن التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى اذا لم يكن كل الأعضاء الدائمين قد صوتوا لصالحها .

٦ — أثر القرار :

اذا كان القرار غير ملزم ، فان الدول تقرر بنفسها أى أثر يمكن أن ترتبه عليه . وما دامت غير ملتزمة بالقرار ، فانها لا تبدى الا اعتراضات بسيطة عليه . وكذلك لا تعترض الدول بقوة على القرارات التى تتخذها أجهزة دنيا اذا ما كان يلزم اقرارها من جهاز أعلى ، اذ لديها فرصة الاعتراض أمام هذا الجهاز .

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات الا اذا كانت المنظمات على درجة كبيرة من التكامل ، والا فانه من المحتمل أن تخلق توترا بين الأعضاء ، بل قد تعرض وجود المنظمة نفسه للخطر . ونجد مثالا لذلك فى نطاق منظمة الأمم المتحدة . فمن المسائل القليلة التى يجوز للمنظمة أن تتخذ قرارات ملزمة فيها بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحديد حصة الدول فيها ، ولقد خلقت أزمة قوية فى المنظمة عام ١٩٤٦ عندما رفضت روسيا وفرنسا ودول أخرى ، دفع حصص قررتها المنظمة عليهم (١) .

---

(1) Norman padolford, Financing Peacakeoping, International Organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع
تنفيـــذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل أن معظم ما تقرره يأخذ شكل التوصيات التى لا تلزم الدول الأعضـــاء بشكل قانونى • فكيف تحاول المنظمات تنفيـــذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئا تماما فى كثير من الأحيان ، ومن ثم فان كثيرا من قرارات المنظمات تموت بعـــد اقرارها ، وهـــذا يجعـــل الطريقـــة التى قـــد يتم بها اتخاذ القـــرار فى بعض الاحيـــان • أكثـــر أهميـــة من جوهر القرار نفسه (١) • وفى حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسى للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحلفاء أو الجماعات الأخرى • فالامتثال من المنظمة أو الدولة الموجه اليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسى للقرار (٢) • أما فى الظروف العادية ، فان القواعد القانونيـــة للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغى التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها . فقـــد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عنـــدما تطبق تطبيقا كاملا • وهنـــا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للرغبة المســـتهدفة • وفى العمل ـــ ومع ذلك ـــ يعتمد الامتثال للقـــاعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طـــرق للضغط على الأشياء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enfrocement » فاننا ندخل فيه كل الطـــرق

---

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oacar Schachter, The effoctivoness of international Decisions, Papors of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

التى تساعد على تنفيذ القـواعد القانونية التى تضـعها المنظمـات الدولية ففضلا عن الجزاءات ، فان الأعضاء قـد يشجعون على التنفيذ اذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفـة بشـكل رسـمى •

على أن التنفيذ ليس دائمـا مسألة قانونية أو مسألة قانونيـة فقط • فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصـة العـلاقات بين الأعضاء والرغبـة المشتركة لتحقيق التعـاون • وقـد تسـاعد هـذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية • بل قـد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية •

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة المنظمات وانمـا بالنسبة للاعضاء أيضا ، اذ أن كل عضو من أعضـاء المنظمة يهتم بأن ينفذ الأعضـاء الآخـرون القرارات • كذلك فان مواطنى الدولة يتأثـرون بتطبيق دولهم للقـواعد الدوليـة وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين فى الدول الأخـرى لهـا • وكل هـذه المصـالح الأطراف فى المسألة ، يمارسون دورا فى تنفيذ النظـام القـانونى للمنظمات الدوليـة •

وقـد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدوليـة لدولة عضو وذلك عنـدما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مسـتعدة له ، وهـو ما يكون اذا ما كان الأمـر يتصـل ببعض الأسس الفنيـة التى تتطلبها بعض المنظمـات كمنظمـة الطـيران المدنيـة • ويفسر ذلك جزئيا الاتجـاه النـامى فى الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيـذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسـائل رسـمية لاجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطهـا الرئيسى من صـياغة القـواعد التى تحتـوى على بعض الجزاءات المعنوية ، الى صـياغة التوصيات التى تتضـمن مساعدة الدول من المنظمات على تنفيذ القرارات •

٣ ــ الاشراف على تنفيـذ القــواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو أهميـة كبيرة • فالمخالفـات التى تلفت الأنظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمـل • ولكى يمكن اطاعة القـواعد فان قـدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا • كمـا أن الاشراف يعـد شرطا مسبقا للاعتراف الرسـمى بمخالفة القواعد وهـذا الاعتراف يعـد أمرا ضروريا لامكان اتخـاذ جزاء ضـد المخالف •

وســائل الاشراف :

(أ) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقـوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول • وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهـة الطـرف الآخـر • وهكذا فالالتزامات المقـررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبـات مستحقة على الأعضاء الآخرين • وهذا يعطى لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء •

وفى العمـل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والا فانه لن يرغب فى بذل مجهـود لممارسـة الرقابة بما يتضـمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخـر •

لذا وجدنا الاتفاقيـة المنشئة لمنظمة العمـل الدوليـة . وكذلك الاتفاقيـة الأوربية لحقوق الانسان تحتوى على نصـوص تتضـمن حقوقا لمواطنى الدول الأعضـاء ، ولكنها لا تعـد حقـوقا مباشرة للدول نفسـها • وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالهـا أن تتخذ الدول اجـراءات اذا ما خالفت دول أخـرى التزاماتها • وقـد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضـاء الآخرين فيها لنظـام الانتـداب • وان تفسـير المـادة ٧ من عهـد العصبة

يشير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانونى أو مصلحة فى تنفيذ التزاماتهم بمقتضى نظام الانتداب ، سواء تجاه سكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجاه العصبة وأعضائها » (١) .

٢ — الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشىء أجهزة للمتابعة داخلها . وتتنوع الصور التى يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتى :

١ — المتابعة عن طريق تقارير تقدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقدم تقارير عن التدابير التى اتخذتها لكى تنفذ بها التزاماتها . ولقد تطورت هذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) .

ولعل من أهم المنظمات الدولية التى تتبع هذا النظام منظمة للطيران المدنى (تراجع المادة ٣٨ من ميثاق هذه المنظمة ، منظمة الأرصاد الجوى (المادة ٩) . وتتعدد وسائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفروق بين التنظيمات التى تتخذها ، وتلك التى قررتها المنظمة ، ونجد بعضها الآخر يكتفى بارسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة . كما نجد أن لتقارير

---

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covnant) indicate that members of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

Landy, The effectiveness of international supervision, Thirty years of ILO Experience, London 1966, p. 9.

تنصب على الالتزامات الخاصة أو على التقدم الذى حدث تجـاه تحقيق أهداف المنظمة بشكل عام .

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء فى تقـديم التقـارير حـول سلوكهم لا يحقق بذاته الرقابة المطـلوبة ، بل ينبغى تنظيم وسـيلة لتجميع ومناقشة التقارير . ويمكن أن تزداد فاعلية هـذه التقـارير باتباع الوسائل الآتيـة :

١ — ارسال التقارير فى مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسـمح بمقارنة التقـارير الواردة من العضـو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى التقـدم الذى يحرزه فى تنفيـذ القرارات . ومع ذلك فالتقـارير الكثيرة تجعل الدراسـة الواعية لهـا مستحيلة . لذا نجـد منظمـة العمل الدوليـة تهتم كثـيرا بالتصـديق على الاتفـاقات أكثر من اهتمامها بالتقارير . ويختـار مكتب العمـل كل عام مجمـوعة من الاتفـاقات والتوصـيات التى تعنى بالمسـائل الجارية ويطلب من الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها .

٢ — تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة اعدادها . فالمنظمـة عادة ما تشير الى الأسس الرئيسـية التى تطالبها ، أو تعـد نماذج موحدة لتسهيل التقرير حولهـا . وهـذا ما تتبعه على الخصـوص منظمة العمل الدولية .

٣ — تنسيق طريقة عرض التقارير . فلا يمكن لأى مؤتمر فى منظمة دولية أن يدرس مسـائل كثيرة مرة واحـدة ، وبدون دراسة مسـبقة لهـا . لذا يقع على عاتق الامانة العـامة أن تلخص وأن تحسن عرض التقـارير .

٢ — التقارير المبنية على معلومات تجمعها المنظمة :

قـد لا تكون التقارير التى ترسـل من الدول من الكفاية بحيث تعطى صورة واضحة عن المركز الفعلى . وترى التجربة أن تقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية اذا ما شجعت من المنظمة . وعادة ما تلعب الأمانة دوراً نشطاً في هذا المجال ، وأحيانا تؤدى هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية) .

وتلزم بعض مواثيق المنظمات أجهزتها بأن تجمع المعلومات حول الطريقة التي تفي بها الحكومات بالتزاماتها ، من مصادر أخرى غير الدول الأعضاء . من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة من حق مجلس الأمن في بحث أي نزاع أو موقف قد يؤدى الى نزاع دولي . كذلك فان اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول منع التمييز وحماية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الانسان من حقها أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ، وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم .

وكذلك قد تعترف المواثيق للمنظمات بالحق في أن ترسل لجانا لتقصي الحقائق حول موضوع معين .

٣ ــ الاشراف عن طريق الأفراد

تعد من أهم صور الاشراف تلك التي تمارس بواسطة الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحة خاصة في تنفيذ قرار معين . فأحسن وسيلة لمعرفة أي خرق لالتزام دولي ، هي السماح للأفراد المعنيين في أن يتقدموا بشكاواهم ضد مثل هذه المخالفات . لذا ففي المسائل التي تكون للأطراف فيها مصلحة ، يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدى أسلوب للمتابعة . ومع ذلك فتقرير الرقابة للأفراد المعادين على دولهم ، يخالف الفقه الدولي التقليدي الذي يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها من صميم سلطانها الداخلي ، الذي لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتدخل فيه .

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة الا اذا وافقت الدولة المعنيـة على تقييد حقوقها فى هـذا المجال عن طريق قاعدة دوليـة اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « فى القانون الدولى الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تخص الأفراد مباشرة • ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معينا فى الاشراف على تطبيق هـذه القواعد • ونجـد تطبيقا لهذا النظام فى اطار خطة تقـديم الشكاوى لسكان الأقاليم الخاضعة للوصاية •

ب — المنظمات الدولية وفكرة الجزاء فى القانون الدولى :

٤٥ — من العناصر الأساسية للقاعدةالقانونية ، أن يكون هناك جزاء يترتب على مخالفة قواعدها • ويقوم بتطبيق هـذا الجزاء فى الدول الحديثة هيئات منظمـة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغما عن الأفراد ، ولكن القـانون الدولى تنقصه هذه السلطات التأسيسية مما أدى الى التشكيك فى مدى تمتع قواعده بوصف الالزام (١) •

وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام فى تطوير فكرة الجزاء فى القـانون الدولى • فهى قـد طورت جزاءات ادارية مثل الوقف أو الفصـل من العضوية ، بما يترتب عليه من الحرمان من المزايا التى توفرها المنظمة هذا من ناحية ؛ ومن ناحيـة أخرى تملك المنظمـة الدولية الأم — الأمم المتحـدة — سـلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسـلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لانشاء هذه القوات واستخدامها (٢) •

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بهـا على الدول الأعضاء ، ونذكر على الخصوص أن وجـود بعض صيغ

---

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حامد سلطان ، القـانون الدولى العـام فى وقت السلم ، ص ٢ والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العـام ص ٣٧ •

(٢) يراجع البـاب السادس من ميثاق الأمم المتحدة •

الاعتراف أو خشية اعلان مخالفة القرار رسميا ، قد يشجع الدول على التنفيذ .

والأهم من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فحسب . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تتضافر على اعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصد بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فضلا عن المنظمة ذاتها والجهاز الادارى بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات . ويقف الرأى العام داخل الدول طرفا آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذه الأطراف تمارس دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1958, P. 9, H. schermers, international institutional law, leiden 1972 P. P. 58.

ويحدد شيرمرس الجزاءات التى يمكن للمنظمة ان تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتى : وقف حقوق التصويت — وقف التمثيل — وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الأجهزة — الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فضلا عن الجزاءات العسكرية ، والجزاءات التى توقع عن طريق الدول الاخرى ، جزاءات توقع على الأفراد ، جزاءات تنفذ عن طريق الأنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض فى هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهى تلك التى تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التى عرضناها فى الباب الثانى . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نبحث فى الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وفى الثانى وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصـــل الأول
صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول
العلاقات مع الدول

١ — الدول غير الأعضاء (١) :

تعـــد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضـــاء فيها نادرة ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط . واذا مما احتاجت الى التأثير فى سياسة الدول غير الأعضاء ، فانهـــا تفعل ذلك من خلال الدول الأعضـــاء . واذا ما كانت الدول غـــير الأعضاء مهتمة بنشـــاط المنظمة فانها يمكن أن تصـــير عضوا اصـــليا أو منتسبا فيها .

ومع ذلك فتوجد حالات يعـــد قيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية .

١ — فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صور العضـــوية يمكن أن تقبـــل كمراقب observer فى اجتماعات المنظمـــة . ويسمـــح هـــذا النظام لهذه الدولة بالمســـاهمة فى أعمال المنظمـــة . ومع ذلك فان أهمية حضـــور الدولة كمراقب تختلف من حالة الى أخـــرى . فحضور الدولة التى تمنع من العضـــوية لأســـباب سياســـية مثـــل حضور المـــانيا فى المـــاضى كمراقب فى الأمم المتحـــدة أهم بكثير من

---

(١) يراجع شارمز ، القـــانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٢

حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها [١] .

٢ — ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية، وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء في بعض المنظمات الفنية — كاتحاد البريد العالمي أو الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التي تطبقها الدول الأعضاء ، فهي لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحتها الجوية أو لاتصالاتها اللاسلكية . ففي مثل هذه الحالات ، نجد الدول غير الأعضاء تضار من عدم قدرتها على المساهمة في خلق القواعد التي تطبق عليها ، وان كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التي تثار من الدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العالمي للقواعد التي تضعها .

٣ — وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية . وكثيرا ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها . والعلاقات التي تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه الى حد كبير تلك التي تنشأ من مثل هذه الاتفاقات اذا ما أبرمت بين الدول . وفي هذه الحالات تتصرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة .

٢ — الدول الأعضاء :

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فان أنشطتها يمكن أن تكون داخلية . وهي أيضا قد تكون طرفا مقابلا للمنظمة

---

(١) دخلت كل من المانيا الغربية والمانيا الشرقية عضوية الأمم المتحدة في بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك في اطار سياسة التقارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر .

فى التعــامل معها ، وهنــا تكون العــلاقة خارجيــة • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلى • فالالتزامات التى تنتج عن الميثاق أو النظــام الأساسى أو عن قرارات المنظمة ، والتى تسرى عادة على كل الدول الأعضــاء على وجــه المساواة تعد علاقات داخليــة • أما الالتزامات التى تفـرض عن طريق اتفاقية خاصــة بين المنظمة وأعضائها فهى تعــد عــلاقة خارجية • وهــكذا فان الالتزامبدفع الحصة المــالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتهــا ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذى تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فانه يدخل فى نطــاق العــلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات ماليــة غير القــدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ ــ الدول المضيفة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيفة ، والتى تكون عادة احدى الدول الأعضــاء • ومع ذلك فهنــاك حالة فريدة نجــد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وترســم اتفاقات المقــــر headquarteres agreement العلاقات بين المنظمة والدولة المضيفة ، وحتى فى حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فان المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيفة ، وتلتزم الدولة المضيفة ــ من ناحية أخرى ــ بتسهيل عمل المنظمــة الى أكبر حــد ممكن ، باحترام حصــانة مقرها ، وباعطائها الامتيازات المــالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضــا بأن تدخــل فى اقليمها ممثلى الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لتــأدية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبــول ممثلى الدول الأعضــاء ينتج منطقيا ، من الضــيافة التى تعطيها الدولة للمنظمــة ، فان الالتزام

بقبول المراقبين من الدول غير الأعضاء لا يمكن أن نؤسسه على الضيافة . وتعالج بعض اتفاقات المقر المشكله بتقريرها السماح للمراقبين بالحضور . وقد جاء بمشروع الاتفاقية التى أعدتها لجنة القانون الدولى حول تمثيل الدول فى المنظمات الدولية ، ما يلزم الدولة المضيفة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) .

المبحث الثانى

العلاقات مع المنظمات الدولية الاخرى

١ — أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قد تكون أقوى من مجرد التبادل العرضى للمعلومات ، أو ارسال المراقبين ففى أسرة المنظمات الدولية نجد تقسيما للاعمال ، وكل منظمة تلعب دورا من خلال الوحدة الكبرى التى تمثلها الأسرة . وهنا ينبغى أن تقوم علاقات تنظيمية ، قد تأخذ صورة الأجهزة المشتركة ، ووحدة العضوية .

(أ) أسرة الأمم المتحدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يعتمدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشطة ، أو منظمة سياسية فقط ، تاركين التعاون المنظم لمنظمات منفصلة ومستقلة . وقد اختاروا أخيرا فكرة التركز الوظيفى ، على أساس أن تكون وظائف الأمم المتحدة محدودة ، وتنشأ منظمات أخرى مسئولة عن حقول محددة للتعاون الدولى ، على أن يتم الوصل بين هذه المنظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDIP, 1962. 357.

المتخصصة والمنظمة الأم (١) •

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هى أسرة الأمم المتحــدة أو نظام الأمم المتحــدة •

ولقــد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ ـ اعتبارات تتصل بالتخصص :

أظهر التقــدم العلمى الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية • ونظرا لوجود حقول فنية تماما ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة • فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعــاون بين الدول فيهــا من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التى تقوم بالأعمال المماثلة فى داخــل الدولة ، وهــو ما لا يتسنى تحقيقــه ان لم تتم منظمــات لا تقتصر على التمثيل السياسى وحــده •

٢ ـ اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصــادى والاجتماعى والفنى عن النشاط السياسى لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشــطة فى منظمة واحــدة ، قــد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسى على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال •

(٢) قــد لا تنجح المنظمة الأم فى القيام بوظيفتها على النحــو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولى على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحــدة • ان دولة كبرى قــد لا ترغب لســبب أو لآخر فى

---

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Specialisées et l'ONU, RGDIP, 1969, —. 285.

الاستمرار فى عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحرف ، وهنا يجب انقاذ المنظمات الأخرى من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء فى المنظمة الأم فى عضوية المنظمات المتخصصة . فقد تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة فى المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما اذا كان هذا التوزيع الوظيفى بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأحسن ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة فى حقول التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، فى الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاه منظمة واحدة . وعلى أية حالة فمن الصعب تغيير الهيكل الحالى لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التى تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهى : منظمة العمل الدولية
(ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة
(FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدةللتعليم والثقافة والعلوم United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية (WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدنى
(ICAO) International Civil Aviation organization

---

(١) شارمن ، قانون التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧٤ .

(٢) رأينا أن نفس هذه الأسباب هى التى بررت توزيع العمل فى داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١١٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية
(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمى
(UPU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
(ITU) International Telecommunications Union.

صندوق النقـد الدولى
(IMF or FUND) International Moneetary Fund

البنك الدولى للانشاء والتعمير
(IBRD or Bank) International Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المـالية الدولية
(IFC) International Finance corporation

هيئة التنمية الدولية
(IDA) International Development Association

والنوع الثانى يدخل فى باب الوكالات المتخصصة ، وان كانت لم تنشـأ بنفس الطريقة ، ونجـد هنا منظمتين : الأولى هى الوكالة الدولية للطاقة الذرية
The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقـد أبرمت اتفاقا مع الجمعية العـامة للأمم المتحـدة وليس مع المجلس الاقتصـادى والاجتماعى • لذا فقـد يثور الشـك فى اسـتيفائها — فنيا — للشروط اللازمة لكى نصبح وكالة متخصصة ولكن لعديد من الاعتبارات العملية تعـد فى مركز مماثل (١) • والثانية

---

(١) تشترط المـادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحـدة لقيـام الوكالة المتخصصة ان يوصـل بينها وبين الأمم المتحـدة ، ممثلة فى مجلسها الاقتصادى والاجتماعى • وتوجد بالفعل اتفاقات بين كل الوكالات المتخصصة والمجلس الاقتصـادى والاجتماعى ،وذلك باعتبـاره الجهـاز المتخصص فى هـذه الشـئون • ومع ذلك فنحن نرى أن ابرام الجمعية العـامة للأمم المتحـدة للاتفاق بدلا من المجلس ، لا يسـلبها صـفة الوكالة

هى الاتفاقيـــة العـــامة للتعريفـــات والتجارة . The general Agreement on Tariffs and trade (GATT).

وقـــد أنشئت لكى تكون تنظيماًمؤقتا حتى تقوم منظمة التجارة الدولية ، لذا لم يكن لها أجهزة مســـتقلة ، ولكنها تطورت مع الزمن وتحولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لهـــا نظـــام أساسى .

والطائفة الثالثة من المنظمات التى تدخل فى أسرة الأمم المتحدة هى الهيئات الصـــغرى والتى وان تمتعت فى أداء أعمالهـــا بقـــدر من الاســـتقلال يقل أو يكثر ، الا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية ، فهى من النـــاحية الشكلية تعـــد أجهزة ، ولكنها تتمتع باســـتقلال كاف لكى تعمل كمنظمـــات منفصـــلة ، بل قـــد يكون لهـــا أعضاؤها المتميزون .

ولقـــد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعيـــة العامة كنوع من التوفيق السياسى ، فبعض الدول تريد أن تنشـــأ للأنشـــطة التى تقوم بهـــا ، منظمات دولية مســـتقلة ، وبعضـــها لا تريد الا فروعا ثانوية للأمم المتحدة ، وتحت خشـــية ألا تصدق هـــذه الدول على اتفـــاقات تنشىء منظمات مستقلة فى هـــذه التخصصات — مع أن مساهمتها فيها أساسية — فان أفضـــل الحلول هو انشـــاء جهـــاز مستقل independance organ

والهيئات الصغرى فى الأمم المتحدة هى :

=

المتخصصة ، وذلك بحكم أن الجمعية العـــامة هى الجهاز العـــام للمنظمة والذى تعمل تحت اشرافه الأجهـــزة الأخرى ، وعلى الخصـــوص المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية . فضلا عن انه لا خوف من ممارسة هـــذه الوكالات لاختصاصات مماثلة لغـــيرها ، وبشـــكل لا يختلف عنهـــا ؛ ولا نعتبر هـــذا الفارق الشكلى اساسا لاستبعادها من طائفـــة الوكالات ، لان العبرة بالمعـــانى لا بالاشـــكال والمبـــانى .

برنامج الأمم المتحـدة للتنميـة The United Nations Development Programme (UNDP) ، صـندوق الأمـم المتحـدة للطفـولة The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
The Uuited Nations Institute for Training and Research

معهـد الأمم المتحـدة للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم المتحـدة لأعمـال العـون ولاغاثة اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسـط
The United Nations Relief and works Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
The United Nations conference on Trade and Development (Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية
U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغـذاء العـالمى World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغـذاء العالمى الذى تتقاسم المسئولية فيـه الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، نجـد أن كل الهيئات الأخرى تخضع لاختصاص الأمم المتحدة [1] •

ومعظم الاتفاقـات التى تبرمهـا الأمم المتحـدة مع الوكالات المتخصصـة متشابهة • وتتفق فيهـا الوكالات على أن تنفـذ كافة التوصيات التى توجه اليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن •

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 375.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن اذا ما اتخــذ قرارات لحفظ السـلم والأمن • وتتفق أيضا على تنسيق أنشـطتها من أجل منع الازدواج والتداخل فى الأجهزة الادارية ، ولتكوين خـدمة مدنيــة دوليــة موحـــدة • وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحـــدة •

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحـــدة عند اعـــداد ميزانياتها ، وعلى أن تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بهـا من الأمم المتحـــدة •

هذا وبالاضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحـــدة والوكالات المتخصصة نجـــد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضـــها البعض • وهناك اتفاقات عديدة قـــد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقـــوية العلاقات المتبادلة •

(ب) أسر المنظمات الأقليمية :

هذا ونجـــد على المستويات الاقليمية أسرا متعـــددة للمنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحـــو ما رأينا فى نطاق الأمم المتحدة ، فهناك أسرة المجتمعات الأوربية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ••• الخ •

الفصل الثاني

وسائل العلاقات الخارجيـة للمنظمات

ما هى الوسائل التى تمارس بهـا المنظمات الدولية علاقاتهـا الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

سنتولى الاجابة على هذا السؤال فى الفقرات التالية .

المبحث الأول

الاتفـاقات الدوليـة

١ ــ فكرة الاتفـاق :

يذهب بعض الفقهـاء الى تخصيص لفظ اتفـاق agreement للمعاهدات التى تبرم بواسطة المنظمات الدوليـة ، وان كان يشترط كأى نوع من أنواع المعـاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد القـانون الدولى ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangment ذات القيمة الأقل الزاما ، كأى عقود تبرمها المنظمات الدوليـة بمقتضى قانون الدولة التى توجد عليهـا (١) .

ومن المفترض بشكل عام أن أشخاص القانون الدولى وحدهم

(١) لا يوجد فارق حاسـم فى نظر أصـحاب هـذا الاتجـاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التى تتعلق باتفاقات المقـر مع الدولة المضـيفة ، قـد تشـير الى القـانون الوطنى لتنفيذ بعض النصوص ، أما العقـود (مثل عقود ايجـار المبانى) ، فقد تؤدى فى النهاية الى تسوية المنازعات التى قـد تثور بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولى . ويمكن ان تصنف احـدى الوسائل بأنهـا « اتفاقات » أو عقود بمقتضى أحكام القـانون الدولى ، على ما يظهـر من السياق والهـدف الذى تبتغيه هـذه الأداة .

يراجع شارمز، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٦٩٧.

هم الذين لهم أهلية صناعة المعاهدات • ولكن أشخاص هذه الروابط ليست وجدها المعيار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هدف وموضوع العلاقة • ففى كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأمم المتحدة قد أبرمت اتفاقات مع سلطات كاتنجا بشأن مناطق الدفاع فى هذه المقاطعة لزائير ، وكذلك اتفاقا بوقف اطلاق النار (١) فالاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواسطة القانون الدولى • وقد نقبل هذه الوحدات كأشخاص قانونية دولية فعليه de facts Subjects of international law من أجل الهدف الخاص الذى جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفى حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دولية على أساس مضمونها وهدفها — وبدون النظر الى أطرافها — وان لزم أن تطبق عليها قواعد القانون الدولى •

أما العقود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة الا أنها ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صورا مختلفة • هى الاتفاقات الشكلية formal agreements ، تبادل المذكرات exchange of notes والمعاهدات الشفوية oral ogreement

٢ — الاختصاص بابرام المعاهدات :

(أ) أهلية المنظمات الدولية فى ابرام المعاهدات :

من المسائل التى تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

---

(1) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشينى عن العقود شبه الدولية بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها فى ابرام المعاهدات • ولقـــد صارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفيــة • ويكفى أن نذكر أنه فى الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدولية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ — ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبعمائة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر مواثيق بعض المنظمــات صراحة حــق المنظمة فى ابرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمــادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحــدة تتكلم مثـــلا عن ابرام معاهدات خاصــة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحــة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصـــاية الدولى • ولقــد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقـــد ثار خـــلاف حول ما اذا كانت الأمم المتحدة تعــد طرفا فى اتفاقات الوصاية • ولمـــا كانت كل اتفاقات الوصـــاية قــد ووفق عليها صراحة عن طريق أحـــد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعطى حقوقا وترتب التزامات للامم المتحدة ، كما أن العـديد منها تقـــرر أنها لن تنفذ الا اذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العــامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفا فى مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه فى مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضــاء نجـــد بعض النصوص فى مواثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجــد مثالا لذلك فى مواثيق المجتمعات الأوربية التى تعطى لها حق ابرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب الى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

---

(1) Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966_ p. 50.

وأخيرا ففى مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصــوص ، من ذلك الاتفاقات التى تمنح بهــا الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصــصة لعــدد من المنظمات الدوليــة ذات الصفة العالمية (المــادة ٦٣ من الميثاق) •

وقد لا تحتوى المواثيق على أية نصوص بهــذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص • وفى كلتا الحــالتين تبرم المنظمات اتفــاقات فى ميادين الاختصاصات الممنوحة لهــا ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قــد أبرمت اتفاقات المقــر بدون تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها •

كذلك فانه من المسلم به أن أهليــة التعاقد للمنظمات الدوليــة لا تعتمد فقط على النص عليهــا من جانب المواثيق المنشــئة لهــا ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصــة ، وعلى تطور القانون التنظيمى الدولى • ولعــل ذلك هو الذى يفسر ابرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعــديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنهــا لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحتو مواثيقهــا على أية نصوص بهذا الخصوص •

(ب) مدى السلطة التعاقدية :

هل تملك كل المنظمات سلطة ابرام الاتفاقات أو البعض منهــا فقط ؟ وفى أى الموضوعات تملك المنظمات ابرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمــات الدولية لهــا سلطة ابرام المعاهدات • ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقول التى للمنظمات اختصاصات العمــل فيهــا وليس من السهل الفصــل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات • وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حقل معين ، فانها تعــد بالتبعية مختصة بعمــل اتفاقات فى نطاق هــذا الحقل • وفى العمل الدولى ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية ابرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب أن المنظمة ليس لها الحق فى ابرام المعاهدة ، ولكن لأن حقل عمها مقيد •

على أنه من الملاحظ أن الأهلية التعاقدية للمنظمات لم تمارس الا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التى نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة • ولا توجب منظمة دولية طرفا فى معاهدات شارعة ، من النوع المتعدد الأطراف • ويجب أن يتغير ذلك فى المستقبل • ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فان المنظمات التى تستخدم اذاعات أو سفنا او طائرات ، ينبغى أن تكون أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة • وترغب جماعة السوق الأوربية المشتركة فى أن تصبح طرفا فى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان • ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر • فلقد أصر ممثل السوق الأوربية المشتركة على أن منظمته لا يمكنها الا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هى التى يمكن أن تكون أطرافا فى المعاهدات • وعند التصديق على المعاهدات التى نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوربية المشتركة فى الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها • ولم تفعل ذلك دول أخرى كالمجر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ • وهكذا أصبحت السوق الأوربية عضوا فى هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها فى العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى [1] •

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية فى ابرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التى تتكون منها — أصبح

---

(1) UN Document TD/SUAGR. 7, EXSR. 11 — 27. P. 66.

أمرا مسلما به ، الا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بابرام الاتفاقات • والرأى الأكثر قبولا بهذا الشأن هو الذى يتجه الى أن « الأهلية لابرام المعاهدات فى حقل معين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هذا الحقل • والجهاز الادمى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السبب — هو المختص بابرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العادة هو المؤتمر العام[1] » •

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة تمارسها بشكل قاصر ، وهنا فان هذه الأجهزة هى التى تملك التعاقد فى نطاق هذه المهام (مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين)• كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشئون الادارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر •• الخ • ومع ذلك فان هذا التفويض لا يمس سلطة المؤتمر العام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقه أن ينهى أى تعاقد أبرم بواسطة السكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه •

٣ — أنواع الاتفاقات :

(أ) تقسيم المعاهدات وفقا لمحتواها :

لا تملك المنظمات سلطة ابرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها • ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهمة الخاصة التى عهد بها الى المنظمة :

---

(١) يراجع شرمر ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٥ •

وقد اقترح بريرلى فى تقريره المقدم للجنة القانون الدولى أن يتولى هذه المهمة جهاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plcnary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى • ص ٢٢٣ •

١ — اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والعلاقات مع المنظمات الأخرى .

لكل منظمة دولية اختصاص ابرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية . وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها فى أراضى الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو فى دولة سوف تعقد فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقا طبيعيا فى الدخول فى اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتنسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوثائق ، الاقتراحات المتبادلة فى جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة الى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حول المساعدات التى تقدمها للدول الأعضاء .

٢ — اتفاقات تتصل بالحقل الذى تعمل فيه المنظمة :

أما المعاهدات التى تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهى ليست كثيرة . وقلة من المنظمات هى التى تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لانجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التى يبرمها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، اتفاقات الانتساب الخاصة بالسوق الأوربية المشتركة ، الاتفاقات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ... الخ » . كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقيات الوصاية — اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانونى لقوات الطوارىء الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت اشرافها » .

٣ — اتفاقات تنشىء منظمات دولية جديدة :

تلقى أهلية المنظمات الدولية لانشاء منظمات أخرى معارضة فى العلاقات الدولية . ولكن الرأى الغالب يتجه الى جواز ذلك .

فما دمنا قد قبلنا المنظمات الدولية كأشخاص قانونية دولية ، فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التى أنشئت من أجلها • ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات دولية قائمة فى انشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمى الذى بدأ فى العمل منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوربية المشتركة منظمات عديدة ، وأن كانت ليست بالشكل الذى تتخذه المنظمات الأخرى وكثيرا ما يقتصر على أنشاء مناطق حرة) •

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تبرم الاتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات دولية أخرى • كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف •

وقد تنشىء بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف علاقة بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة بين البنك الدولى للانشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسماة Indus Basin Development fund agreement.
وعلى العكس فقد تقوم اتفاقية بين دولة واحدة وعدة منظمات دولية • مثل الاتفاقات القياسية فى مسائل المساعدة الفنية •

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحصانات الأمم المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فان الأطراف قد لا تكون كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشىء الاتفاقية حقوقا وواجبات متبادلة بينهم •

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلا رسميا وقد لا تتخذ هذا الشكل • ففى حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون شكل رسمي وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

ابرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا • فأى اتفاقية ، تدخل فى حوزة المنظمة تكون ملزمة لهذه المنظمة بصرف النظر عن شكلها •

ومع ذلك فقد تدل الظروف على أن القصد من جعل الاتفاق غير رسمى هو استبعاد قوته الملزمة أو السماح بالانسحاب منه بالارادة المنفردة ، وهنا تقل القيمة القانونية له •

المبحث الثانى

العلاقات الدبلوماسية

أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة أهمها : تمثيل الدولة المرسلة لدى الدول المرسل اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحوادث فى الدولة المستقبلة وارسالها بالوسائل المشروعة الى الدولة المرسلة ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسلة والمستقبلة (١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن علاقات الدول ، فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطاق معين من الأعمال ، وأن سلطاتها تختلف عن سلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

---

(١) راجع المادة الثالثة من اتفاقية فينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

ان العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية. فعندما ترسل احدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فانها تمارس حقها فى الايفاد الايجابى ، بينما الدولة التى تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبى فى الايفاد . ومع ذلك فالفارق ليس جوهريا فالحق الايجابى بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للاخرى . ولكن فى العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية . فالايفاد السلبى لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة فى اقليم الدولة المضيفة . أما الايفاد الايجابى لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة تستقر بالخارج . فالمشكلة فى كل من الحالتين تختلف عن الأخرى(١) .

(١) الايفـــاد السلبى Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تستقبل فيه الممثلين ليس بمشكلة ، فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغيرة تتخذ مقارها فى الدول المجاورة . عندما تخصص بعثة لأكثر من حكومة(٢) .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية (٣) .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدوليه منذ

---

(١) شارمرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .

(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية فينا للحصانات الدبلوماسية .

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session GA Offical Records 33rd session, suplement No.9 (A) 7209/Rev.1) p. 8 Art. 6.

الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم . ولما كان مجلس الأمن جهازا دائم الانعقاد ، فقد استتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة .

ولقد تطور العمل الدولى منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة فى مقر الأمم المتحدة . لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قرارا — فى دورتها الثالثة — أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكرتير العام للمنظمة(١) . وينبغى أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسبا(٢) .

وترسل بعض الدول غير الأعضاء فى المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وان كان وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء . فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك فى المداولات .

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة . فما دام التعاون بينها مستمرا ، فان الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء . فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضا فان التعاون بينهم يصبح وثيقا ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات .

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول . فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

---

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) أرسل الاتحاد السوفيتى بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضوا . نقلا عن شارمز ، القانون التنظيمى ، ص ٧٢٧ .

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعضم والبعض الآخر • وكثيرا ما يتم التفاوض لابرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول فى نيويورك • وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات • فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبيلوماسية لدولة وكبعثة دائمة لمنظمة • كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات •

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التى تمنحها للبعثات الممثلة للدول • والأساس القانونى لذلك يوجد عادة فى اتفاقات المقر • وتناقش هذه المشكلة الآن فى لجنة القانونى الدولى ، ولكن هل يوجد فارق فى العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول فى مسائل التمثيل الديبلوماسى ؟ •

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة فى العديد من المسائل عن البعثات الديبلوماسية للدول • فمن أهم الوظائف التى تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطنى فى مختلف أجهزة المنظمة • وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التى تجرى فى المنظمة •

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الديبلوماسية تختلف فى البعثات الدائمة • مثل قواعد الأسبقية والتقدم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف فى نطاق البعثات • لذا نجد أنه فى الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الديبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالاضافة الى رؤساء الأجهزة • ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للاسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا فى بعض النواحى عن ذلك المعروف بالنسبة للديبلوماسيين •

٣ — نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها فى نطاق العلاقة بين الدول . نعلى الرغم من أن البعثة تمد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة الفنية مثلا لكى تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة ، فانه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة . وكثيرا ما تتصرف البعثة كممارسة لوظائف من خلال هيكل المنظمة ؛ فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة . ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء فى المجتمعات الأوربية يجتمعون فى لجان لانجاز أعمال المنظمة . وهنا فان الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذى يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية .

٤ — وأخيرا فان العلاقة متعددة الجوانب فى كل المسائل المتصلة بوضع البعثة . فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسلة والدولة المستقبلة . لذا فان الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت . ومن المفهوم أن الدول تحرص على أعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون فى البعثات الخارجية للمنظمات الدولية . لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى احدى الدول الذين يعملون فى احدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطون ، اعترضت سكرتارية الأمم المتحدة . ولقد كانت مستعدة لكى تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شرطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص . ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة فى جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى .

٣ ــ الايفــاد الايجــابى Active legotion

١ ــ حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقــه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لهــا فى الدول الأخرى • وليس محل شك أن المنظمات لا تحتــاج الى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة ، فلقــد أعترفت اتفاقيــة فينــا للعــلاقات الدبلوماســية بامكانيــة تمثيل أشــخاص لدولة ولو لم يحمــلوا جنســيتها(١) •

ولقــد اعترف للمنظمات الدولية بهــذا الحق منذ عهد عصــبة الأمم • كمــا أن البرلمــان الأوربى أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوربيــة تتمتع بالحق فى الايفــاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية(٢) •

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تعــد رابطة ثنائية ؛ لذا ففى مؤتمر فينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقــدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضــافة مادة تنص على حــق كل دولة فى الايفــاد بوجهيه السلبى والايجابى • ولكن الاقتــراح لم يلق قبولا فتم سحبه (٣) • فمعظم الدول ترى أن الدول وحــدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضاء المتبادل • ونفس الشىء يصدق بالنســبة للايفــاد الايجابى للمنظمات الدولية • فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فانها تحتاج :

أولا ــ موافقة الجهة المستقبلة •

وثانيا ــ قرارا من الجهاز المختص فى داخــل المنظمة باقامة مثل هــذه العلاقات •

---

(١) راجع المــادتين ٦ ، ٧ من اتفاقيــة فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) القرار رقم ١٤٩٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ .

(3) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 6 March 1961.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر • وانمـا الصعوبات العملية تكمن بالنسـبة للشرط الثانى • فقـلة من مواثيق المنظمـات الدولية هى التى تعطيها صراحة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول • لذا ينبغى استخلاص هـذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمـة الدولية • ويقـال انه لا تقـوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها ، لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثـات اليهـا • وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خـلال هـذه البعثات • لذا ففى العمل نادرا ما يكون هنـاك ايفـاد ايجـابى بالنسبة للمنظمات • ونجـد أن المجتمعات الأوربية تملك تمثيـلا فى بعض الدول غير الأعضـاء • كما أن بعض المنظمـات قـد أسست بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضـاء • واذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثـات الدول فاننا نجـد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخـلاف • ويعتمـد مـدى التماثل بين النوعـين من البعثات على المهام الملقـاة على عاتق المنظمات الدولية •

٤ ـ البعثات الدائمة للأعضـاء :

١ ـ بعثـات التنميـة :

منذ عـام ١٩٥٠ أصبحت التنمية ـ بالتدريج ـ واحـدة من الحقول الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية • وما دامت برامـج المساعدة الفنية يجب أن تنفـذ ، وأن تخطط بشـكل واسع خـلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لهـا فى المنطقـة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هـدفين :

١ ـ مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات •

٢ ـ الاشراف على تنفيذها •

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلا لسكرتيرها العـــام الى هايتى لمســاعدة حكومة هــذه الدولة ، ولتحـــديد مطالبها بوضـــوح ، لتمكين الأمم المتحــدة والوكالات المتخصصة من الاجابة على مطالبها (١) • وفى نفس السنة أرسلت الأمم المتحــدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوبا لهــا الى باكستان •

وتوسعت فى ارســال المنــدوبين بعــد ذلك الى مختلف الدول الناميــة (٢) •

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة فى شئون التنمية على تعيين ممثلين لها فى مختلف الدول مما أدى الى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى الى ضرورة التنسيق بينهم• وتوسعت فى ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (١)• ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحــد لكل أسرة الأمــم المتحــدة لبرامج التنمية جميعا (٢) •

وتختلف السلطات التى تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة • وتعتبر السلطات التى يتمتع بهــا المنــدوب المقيم متواضعة ، وان كان يلعب دورا ما باعتبــاره يمثل حلقــة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخـــاص •

---

(1) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

(2) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance technigue des N. U. dans l'Etat ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، ادارة الأمــم المتحــدة للبرنامج الاقتصــادى والاجتماعى سابق الاشارة اليه ص ١٦٢ •

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تفعل البعثات الدبلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلة والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية فى الدولة المستقبلة الى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكى تفى هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيفة • وتستشار الدولة المضيفة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التى يقيم فيها بين أسابيع قليلة الى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده الى الوزير المختص وليس الى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة البعثات الدبلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه الى حد كبير مركز الدبلوماسيين . فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقا لاتفاقية فينا ، وأحيانا وفقا لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين فى قائمة الدبلوماسيين التى تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون الى الحفلات التى تقام للدبلوماسيين • بل انه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التى يتمتع بها الدبلوماسى العادى •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثى الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة فى حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطنى دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفى العمل ، عادة ما يكون المندوب من مواطنى احدى الدول المكتملة النمو •

---

(١) تقرير جاكسون ، السابق الاشارة اليه ج ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هنـــاك بعض المهـــام التى يقوم بهـــا المندوب المقيم تجعله يشبه القنصـــل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقـــوم باستقبالهم ، ويقـــدم لهم مساعدات فى تغيير العملة وتأثيث منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمـــالية لهم ... الخ .

ومع ذلك فهنـــاك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعـــة عمل القنصـــــل :

١ ــ فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحـــدة والوكالات المتخصصة وأحـــد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمـــة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه فى حالة التنميـــة يمثل المنـــدوب المنظمة لدى عضو لا يعمـــل باعتباره عنصر فى المنظمة وانما كمتعامل معها ، الا أنه لا يمكن أنه يعتبر أجنبيا تمـــاما عنها .

٢ ــ تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذى تعمل فيه المنظمة . مع ذلك فهـــــذا الحقل لا يقف عند حـــد مسائل التنمية . وكثـــيرا ما استفادت الأمم المتحـــدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لهـــا فى الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه فى أعمال أخـــرى خاصة بالمنظمة .

٣ ــ والعمل فى هـــــذا الحقـــل الخـــــاص يعتبر مختلفا . فالدبيلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية قيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخـــرى . أما المنـــــدوب فان مهمته ــ رغم أنهـــا محدودة ــ الا أنها أوســـع ، انه يعمل فى حقله ، انه يساهم فى الخطة ويشرف على تنفيذها . واذا كان الدبيلوماسيون هم آذان حكومتهم فى الخارج ، فان المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدى عمـــــلا خاصا لهـــا (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شرمرز المرجع السابق ص ٧٣٧ .

ب — بعثات لأغراض أخـرى :

تملك الأمم المتحـدة خمسين مركزا اعلاميا فى الدول الأعضاء • وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمـم المتحـدة • فهم لايدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة فى الدولة المستقبلة بل لايمثلونها فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع أن سلطاتهم محدودة •

وقـد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هـذه البعثات صفة مؤقتـة وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف اطلاق النـار •

الشعب القومية :

أنشأ العـديد من المنظمات الدوليـة شعبا أو لجـانا قوميـة national committees[3] تعمـل كممثلة للمنظمة ، تحمى مصالحهـا فاللجـان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجـاه وفودها للمؤتمر العـام وتجاه حكوماتها • وهى قـد تستخدم كذلك من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هـذه اللجـان القومية • لتدعيم مصالح المنظمة فى الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية فى منظمة الأغذية والزراعة كوسائل لتنسيق مساهمة الأعضاء فى مختلف أنشطة المنظمة ، بالتعـاون مع الحكومات المعنية ، وبنـاء على الشروط التى تحددها •

بعثات خاصـة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل فى بعثة مؤقتة تمثل الدولة ، وترسل من دولة الى أخـرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها فى مسائل معينة أو لكى تؤدى مهمة خاصة فى علاقاتها بالدولة الأخـرى وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفـاق المتبادل بين الدولة المستقبلة وتلك المرسلة •

وترسل المنظمات الدولية فى مناسبات عديدة بعثات سلمية الدول الأعضاء . ولمثل هـذه البعثات مهام مختلفـة . فبعضـها يرسـل بنـاء على طلب دولة أو أكثر لكى تساعدها فى حـل نزاع بينها . وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسـها . ومثال ذلك تلك البعثة التى أرسلتها منظمة الدول الأمريكية الى جمهورية الدومنيكان فى ابريل عام ١٩٦٥ ، وكان قـرار ارسال هـذه البعثة قـد اتخـذ فى اجتماع مجلس المنظمة الذى ناقش فيه مشاكل هـذه الجمهورية . ومثال ذلك أيضا ارسال منظمة الوحـدة الأفريقية لستة رؤسـاء الى نيجيريا أثنـاء النزاع الذى نشب فيها حول مشـكلة بيافـرا .

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدوليـة الى الدول النامية . فالأمم المتحـدة ووكالاتها المتخصـصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات .

وقـد ترسل البعثات الخاصـة للدول الأعضاء لطلب دعم مالى للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة فى شأن السياسة المستقبلة للمنظمات .

وتخضع هـذه البعثات الخاصـة التى ترسلهـا المنظمات لنفس الأحكام التى تخضع لهـا البعثات الخاصة الدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — اخضـاعها لاتفاقيـة الأمم المتحـدة حـول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثـة الأمم المتحـدة للكونغو . فهـذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين . ولقد أرسلت بهـدف تقـديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصـة أن تتولى هـذه المهمة . وقد تـم انشاؤها بقـرار مجلس الأمن رقـم ٥١٤٣٨ الصـادر فى ١٤ يوليـو عام ١٩٦٠ . ولقد اعتبرت عمليـة الأمم المتحدة فى الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام فى هذه الدولة .

البعثات لغير الأعضاء :

تسمح اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا — كرئيس لبعثة فى دولة أخرى — ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) • وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة فى الخارج ، كبعثة للمنظمتين معا •

وللمجتمعات الأوربية بعثات فى الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات •

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهى تعمل فى العادة بصفتها مراقبة فى اجتماعات أجهزتها العامة وتحتفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين فى مقار المنظمات الدولية الأخرى • ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلة بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالحصانات والامتيازات التى تعطى للمراقبين • ولا شك فى أهمية الدور الذى تمارسه هذه البعثات الخاصة فى العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذى تلعبه البعثات الخاصة بالدول •

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة فى المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين فى المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

---

(١) المادة ٦ من الاتفاقية •

تمثيل المنظمة والتحدث باسمها ، ومن هنا فان مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية فى مؤتمر دولى على نفس الأسس التى تساهم بها الوفود الوطنية • ومع ذلك ففى عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوربية المشتركة فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر ، واعترضت بعض الدول على هذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق فى المناقشات دون أن يكون له الحق فى التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدولية تعين عادة من السكرتير العام للمنظمة وتتشكل من طاقم من السكرتارية • وفى بعض الأحيان ترسل الأجهزة التمثينية ممثلين للمنظمات فى الخارج •

المبحث الثالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها فى نطاق العلاقات الدولية ، فانها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دولية أخرى ، وأشخاصا تدعى هذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فان المنظمة قد تعترف لهم أو تنكر عليهم هذه الشخصية • وقد تعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هذا الاعتراف ضمنا عن طريق قبول الدولة عضوا فى المنظمة ، أو بالدخول فى اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التى تمثلها المنظمة فى المجتمع الدولى • فلا شك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بها • ويلعب نظام

الأمم المتحدة دورا هاما فى هذا الصدد • فاعتراف هذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هذه الوحدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لها بأن تكون طرفا فى العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا فى منظمات دولية أخرى • ولهذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهزتها الدنيا باتخاذ أى عمل فى مسائل الاعتراف (١) •

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بها ، فاسرائيل عضو فى الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول فى المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) •

المبحث الرابع

الأعمال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول أمام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة فى فتواها الصادرة فى ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التى تحدث فى أثناء الخدمة فى الأمم المتحدة (٣) • كما أكدت أن

---

(١) Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C 1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم بند ١١٩ •

(٣) قالت المحكمة فى فتواها المنوه عنها « أن الاختصاص فى رفع الدعاوى يعنى لهؤلاء الذين يملكونه ، أهلية الالتجاء الى الوسائل العرفية المعترف بها من القانون الدولى من اجل تأسيس وتمثيل ، وحل المنازعات • وينبغى أن نذكر من بين هذه الوسائل الاحتجاج • طلب التحقيق ، المفاوضة ، وطلب الخضوع لهيئة تحكيم أو لمحكمة .. » •

بامكان المنظمة أن تدعى تجاه ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأشـخاص يعملون فى خدمتها •

ولقد أسست المحكمـة هـذه الأهليـة على فكرة الاختصاصات الضـمنية للمنظمـة The Implied Powers of the Organization فالأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن فى امكانها أن تستخدم حق التقاضى • والمنظمة تحتاج أيضـا لحماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها • ولقـد رأت المحكمـة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضرورى لتأدية أعماله على خير وجه ، والذى يعـد شرطا أساسيا لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغى ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التى تضفى عليه من المنظمة •

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية • ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضـد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضـا امكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيهـا • ويمكن أيضا مقاضـاة المنظمات الدوليـة أمام المحـاكم الدوليـة •

امكانية عرض نزاع دولى على محكمة العـدل الدولية :

تملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء • على أن هذه المحـاكم غير متوافرة بالنسـبة لمعظم المنظمات • والدول وحـدها هى التى يمكنها أن تكون طـرفا فى دعوى أمام محكمة العـدل الدوليـة • ولقد أثير أن هـذا الحكم لا يمنـع أن تكون المنظمات طرفا فى الدعاوى الدوليـة ، ولكن الرأى الراجح يتجه الى حرمان المنظمات من هـذا الحـق لأن هنـاك نصا صريحا فى النظـام الأساسى للمحكمة يمنـع غير الدول من المثـول أمامها • لـذا لا نجـد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة • وبالتالى فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدوليـة مقصـور على اصـدار الفتاوى •

عقــد المؤتمــرات الدوليــة (١) :

ان العلاقات الدوليــة تحكم اليــوم بشــكل واســع عن طريق المؤتمرات الدوليــة • ولقــد أدت نشأة العــديد من الدول الجديدة والترابط بين العــديد من الدول ، الى تشــجيع احــلال العــلاقات الدولية — الذى كان من الاختصاصات الأساسية للدول — من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائيــة • ولقــد صــار عقد المؤتمــرات التى تكاد تكون متروكة تمــاما للمنظمات الدوليــة فى هــــذه الآونة لأكثر من سبب :

١ — فهناك العديد من التسهيلات التى تستطيع أن تقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفى الضخم لهــا ، أو عن طريق مبانيها •

وفى العديد من الحقــول ، نجد أن المنظمات المتخصــصة مؤهلة بالشكل الذى يستطيع أن يغطى الزوايا الادارية للمؤتمر •

٢ — ومن ناحية ثانيــة فان عقد المؤتمرات الخاصة فى نطــاق الجمعية العامة يجعل نطــاق اختصــاص وفودها متسعا • ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخــاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر •

---

(١) عقد العديد من المؤتمرات فى نطــاق الأمم المتحــدة واهمها تلك التى ساهمت فى صياغة تشريعات دوليــة وهى :

١ — مؤتمر الامم المتحــدة لقــانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد فى جنيف •

٢ — مؤتمــر الامم المتحدة للعلاقات والحصــانات الدبلوماســيه من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل ســنة ١٩٦١ . وقــد عقــد فى مدينــة فينــا •

٣ — مؤتمــر الامم المتحــدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ٢٢ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذى عقد فى فينا ايضا •

٤ — واخيرا ، مؤتمر الامم المتحدة لقانون المعاهدات والذى عقــد فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو ســــنة ١٩٦٨ ، ومن ٩ ابريل حتى ٢١ مايو ســـنة ١٩٦٩ . وعقد بدوره فى فينــا •

٣ ــ وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هى تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء •

استخراج جوازات السفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور Passez Passport وهى بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العاملين فى المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطلوبة لأداء واجبهم الرسمى •

ومنظمة الأمم المتحدة هى أهم المنظمات التى تعطى هذه الجوازات والتى تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة •

تسجيل المعاهدات :

من الأنشطة الهامة التى تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات العامة المتعددة الأطراف • وليست هذه العملية من العمليات الادارية المحضة • فجهة الايداع تفصل فى بعض المشاكل الهامة كالتحفظات التى يمكن أن تبدى ، والدول التى يمكن أن تنضم •

تسجيل السفن والطائرات :

ان عملية تسجيل السفن والطائرات من الاختصاصات التى تمارسها الدول • ويسمح القانون الدولى كذلك للمنظمات بالقيام بهذه المهمة • ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدولية لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها • فما دام القانون الذى يطبق على السفينة فى البحر العالى ، يتوقف على المكان الذى سجلت فيه ، فان التسجيل فى احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية •

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدولية • ولقد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربية الذى تأسس من أعضاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فاننا نجد أن العديد من المنظمات قد اتخذت لها أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العديد من الدول قوانين لتحقيق هذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حماية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شعارها بمقتضى التدابير التى تقررها قوانينها الداخلية •

(١) يراجع فى التفاصيل :

Venkatramiah, Dees the chicago convention permit joint or international registrationl of air craft ? AJIL. 1971, p. 8435.

تمهيـــــد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التى تميز العلاقات الدوليـــة فى المرحلة الراهنة لأكثر من سبب • فهى أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهى ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء فى الجماعة الدولية ، وتربطهم بها ، ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة، ثم هى أخيرا ممتــدة الاختصاص بحيث يعالج فى اطارها كافة المسائل التى تهم كافة الدول • فرغم ايمان المجتمع الدولى بالتخصص واقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العــامة الاختصاص عادة ما تملك ســلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة •

وسنقسم هــذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول فى الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفى الثــانى المنظمات العالمية المتخصصة •



القســم الأول

المنظمات العــامة العالميــة

لم يعـــرف المجتمع الدولى منظمتين عامتين فى اختصاصــهما وعالميتين فى عضويتهما ســوى عصبة الأمم والأمم المتحدة . ويجمع بين المنظمتين أنهما وجــدتا فى أعقاب حرب عالميــة طاحنــة . كمــا أنهما تتشابهان فى الأغراض وفى الاختصاصات ، بل وفى الأجهــزة . نعــم لقــد فشلت المنظمة الأولى فى تحقيق ما هو مطــلوب منهــا ، وحلتها الدول التى أوجدتها ، ولكن دراستها تلقى أضــواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجــه الشبه وأوجــه الخــلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أســباب فشل الأولى لنحكم على الثانيــة على أساس مدى تجنبها لأخطائها . لذلك سنخصص لدراسة عصبة الأمم بابا تمهيديا ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة فى فرع ثان نقسمه الى ثلاثة أبواب نتناول فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها المنظمة ثم نتناول فى باب ثالث الهيكل التنظيمى للمنظمة .

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنتولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبادىء التى قامت عليها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة ، ونختم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة .

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى انشاء العصبة :

ان التفكير فى انشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمفكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) .

---

(١) يراجع فى الارهاصات التى مهدت لقيام عصبة الأمم مؤلف ايجالتون الحكومة الدولية

Engleton, International Government, Third edition New York 1948, p. 238.

ولعل من أولى المحاولات التى قيلت فى هذا الشأن هو ما اقترحه Isidore of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم وقيام عالم يكون كل مكان فيه موطنا لجميع الأفراد ، كما أظهر Pierre Dubois عام ١٣٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام أوربا يجمع بين الدول الأوربية ، ويكون فيه مجلس ومحكمة . وفكر مارينى عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا وبوهيميا وفينيسيا ضد الأعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

ومع ذلك فيمكن أن نعـزو التفكير المبـاشر فى اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهـادات التى بذلت من جانب العـديد من المفـكرين والكتاب أثناء الحرب العالميـة الأولى وبعـدها • نذكر من ذلك تلك اللجنة التى تكونت فى سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفى فرنسا تكونت جماعة لتحقيق السـلام عن طريق القـانون باقامة جماعة لهـا سلطات قوية • وقامت فى انجلترا جماعة الاتحـاد من أجـل الحكم الديمقراطى ، والجمعية الفابيـة ، ومجموعة غنبمور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ •

وتكونت فى الولايات المتحـدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هى :

١ — ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القـانونى على محكمة دوليـــة •

٢ — المنـازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس للتحقيق والتوصـية •

٣ — يستخدم السلاح العسـكرى والاقتصادى معا ضد الدول التى تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها للتسوية السلمية •

٤ — ينبغى عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) •

ويصعب فى الحقيقة تقصى كل المحاولات الفكرية التى بذلت أثناء الحرب للتفكير فى اقامة العصبة •

= ومن الجدير بالذكر ان التفكير الاوربى فى الوحـدة فى هـــذه الآونة لم يكن يعنى ســوى وحـدة الشعوب الاوربيـــة فى مواجهـة الاعـداء المسلمين • لذا من الأهمية ان نقـرر هنـا بأن الشريعة الاسلامية كانت تجعل من كل العـالم الاسلامى دولة واحدة خاضعة لامرة رجـل واحــد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانونى واحد •

(١) يراجع فى التفاصيل : ايجـلتـون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيراً فى هـذا المضمار ، بـل وجدنا العـديد منهم يتسابقون فى سـبيل وضـع اللبنـات الأولى لقيـام العصـبة ، فقد كرس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة فى مجلس الوزراء البريطانى الى اقامة منظمة دوليـة عقب الحرب ، وأثمرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد فليمور لوضع مقترحات محددة فى هـذا الصدد • وأيد Briand فى فرنسا الفكرة • ومنح ويلسـون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تأييـده الرسمى لانشاء العصـبة فى بيـان ألقـاه فى أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكى ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضـد ألمـانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة العالمية وتوافق الشعوب الحـرة على نحـو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ، ويجعل العـالم عالمـا حـرا ، والتزم بالسعى لاقامة رابطـة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) •

مؤتمـر السـلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة فى الواقع الا تتويجا لأفكار والسياسات التى أرهصت لها كما قدمنا ، وهى فى حقيقتها ليست الا امتدادا لنظـام المؤتمرات الدولية التى سادت طوال القـرن التاسع عشر ، فالعصبة على حـد تعبير البعض — ليست الا محاولة للاعتراف بأن المؤتمرات الدوليـة قـد أصبحت أسلوبا منظما ، يجب أن تلجأ اليـه الدول فى علاقاتها الدوليـة •

ومع ذلك تعـد العصبة من ناحية أخـرى نقطة تحول فى تطور العـالم نحو المنظمة العالمية : قبلهـا كان يتم التطور بطريقـة غير

---

(١) من أهـم الرجال الذين بذلوا جهـدا كبـيرا مع ويلسون فى الاعداد لقيام العصبة Colonel House . وكذلك ظهر فى هـذه الحقبة كتـاب هام للجنرال سمطس وهو بريطـانى عنوانه « عصـبة الأمم » : اقتراح عملى Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion.

واعية ، ولا منظمة ، وبعـدها أصبح التطـور مقصـودا أو واعيا • والسبب الرئيسى فى ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت فى مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى فى العـالم ، لذا قامت العصبة كبديل ملح للخراب والدمار الذين ينتظـران العـالم من جراء الحرب • وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكى ويلسـون هو الذى بلور فكرة العصبة وقدمها فى مؤتمـر فرسـاى للسلام الذى عقد لوضـع التسويات بين الدول فى أعقاب الحـرب العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وانما دوره يقتصر على تجميع الأفكار التى أبديت قبل الحرب وأثنـاء قيامها •

وقد أعدت فى عهد العصبة لجنة عمل شكلها هـذا المؤتمر ، وبدأت اجتماعاتها فى يناير عام ١٩١٩ ، وتألفت من مندوبين عن الدول الخمس الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحـدة الأمريكية وايطاليـا واليـابان » • ومثل الدول الصـغرى تسـع دول • وقـد رأس اللجنة الرئيس الأمريكى ويلسـون ، وسـيطرت الدول الكبرى على مناقشاتها سيطرة تامة •

الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذى ظهرت عليه فى مؤتمر السلام نتاج أنجلو — أمريكى (١) فقد حاولت انجلترا فرض نظريتها الفرعية عن توازن القوى وتطويرها فى نظـام دولى يأخـذ شـكل المؤتمـر أو اتحـاد الدول وظهـر ذلك فى فكر وزير خارجيتها أنذاك الذى قال : « ان التنافس على التسليح سـوف يقـود اما الى الثـورة أو الى الحـرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هـذا الموقف هو القضاء

---

(١) دارت المناقشة فى اللجنة على أساس مشروع هيرست — ميلر Hurst - Miller والذى كان مزيجـا من المشروعات البريطـانيـة الأمريكيـة • راجع كلود « النظام الدولى والسلام العـالمى » ترجمـة عبد الله العـريان ، ص ٧٥ •

على نظـام التحالفات المتعادية والمتنافسة : واقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضـم الدول » • وباعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيـام حكومة أو اتحـاد قـوى بين دول العـالم فى اطـار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت اليها العصبة فيما يلى :

١ ــ أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، وطورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقـارة الأمريكية ، وجعلته يمتد الى بقيـة دول العـالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسـيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضـمان الاستقلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء »• ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضـمان المتبادل الذى نص عليـه فى المـادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليـه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ ــ أن التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظـرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القـوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جـراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحـرب بسبب التقصـير الى حـد كبير ، لأن قوى التفـاوض والتسوية السلمية التى عبئت ضـدها انهـارت

---

(١) تنص المـادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتعهد اعضاء العصبة باحترام سـلامة اقاليم جميع اعضاء العصبة ، واستقلالها السـياسى القـائم ، والمحافظـة عليه ضـد اى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هـذا النـوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو حلول خطر هـذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بهـا تنفيـذ هذا الالتزام » •

فجأة ... فزج العالم بنفسه سنة ١٩١٤ فى متاهة عمياء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب الحرب ، ودهمت الكارثة العالم بدون عقد مؤتمر واحد . وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت فى عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تفسيرا وافيا حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطوة أخرى تلتها حتى اكتملت دائرة مفرغة رهيبة ، ولم تكن هناك نقطة التقاء تبدو فى الأفق ، أو التزام قائم من قبل الأطراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالمناقشة ... » . لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الطريقة العمياء الباطلة التى أخطأ الرأى العام فى الدول المختلفة بسببها فانزلق الى القتال عام ١٩١٤ (١) . ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغى أن نوفر للشعوب الضمانات التى من شأنها تزويدهم بالفرص التى يفيدون منها فى تهدئة الخواطر الثائرة بمواجهة الحقائق والوصول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض فى المستقبل ، من أهم الأسس التى قامت عليها العصبة .

٣ — أظهرت الحرب أهمية التعاون الذى يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف فى الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلى عن بعض السيادة ، وحرية القيام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذى كان ثمرته الانتصار .

وقد أسهم تنظيم جهود الحرب — من ناحية أخرى — بنصيب ملموس فى الخبرة فى مسائل انشاء وادارة الهيئات الدولية ، فلقد أنشأت انجلترا وفرنسا وايطاليا وانضمت اليها الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

---

(١) نقلا عن : Yorle The Llague of Nations at wcrk, Now York 1920, p. 5.

للحــرب ، ولجنــة اعادة التموين ، ومجلس الحلفاء للنقل البحرى لكسر الحصار البحرى • وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة فى كسب انتصــار الحلفــاء (١) •

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعاون السياسى والعسكرى بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلى عن السيادة لسلطة عليــا فوق الدول (٢) •

٤ — خلقت تجــربة الاســتخدام المشــترك المنسق للســلاح الاقتصادى ضــد ألمــانيا ابان الحرب العالمية الأولى فى عقول ساسة الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادى والجزاءات غير العســكرية بشكل عام ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة •

٥ — من الأسس الهــامة التى أضعفت عصبة الأمم ، قيــامها فى أعقاب حرب ســعى فيها الحلفاء الى جنى ثمــار النصر ، ومن ثم وضــع على عاتق العصــبة أن تحمى الســلام لصالحهم ، وأن تخلع الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينه أساسها الانتصار •

ومن ناحيــة أخــرى فقد حرصت العصبة على تأكيد سيطرة هذه الدول على العــالم • وقد انعكس ذلك فى نصــوص العهد التى تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى فى المجلس المؤلف من تسعة أعضاء • وأكدت هــذه الدول لنفسها الحق فى وضع أحكام التسوية السياسية ، وعهدت لنفســها بمسئوليــة التحكم فى مجــرى أحداث المستقبل •

---

(١) كلــود ، النظــام الدولى والسلام العــالمى — المرجع السابق ص ٨٣ •

(٢) اودت هــذه الفكرة بالاتجــاه الفرنسى الذى ظهر فى مؤتمر السـلام . فلقد عانت فرنسا اكثر من غيرها من الحــرب ، لذلك اتجه اليمين فيهــا الى ضرورة أن تكون العصــبة بمثابة تحــالف عســكرى يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعدها فى طلب المعــونة لتثبيت ممتلكاتها .
اما اليسار فقد اعرب عن رغبته فى قيام منظمة فيدرالية او كونفدرالية اوربية تقضى على السيادة الوطنية للدول .

الفصل الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها

أهداف العصبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدولية العالمية ، وهى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانماء التعاون بين الدول فى مختلف المجالات غير السياسية . لذلك نصت ديباجة العهد على « أن الأطراف المتعاقدة السامية : راغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق السلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم الالتجاء الى الحرب ، بانشاء علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الأمم » .

والى جانب ذلك نجد الديباجة تؤكد أهمية احترام القانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر » .

ونجد العهد قد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نزع السلاح :

اهتم عهد العصبة بنزع السلاح اهتماما كبيرا ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى . ويبدو أن العهد كان خياليا الى حد كبير عندما تطلب تخفيض الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل

مشـــترك » فليس للدولة أن تحتفظ بأســلحة ، غير تلك التى تلــزم لحماية أمنها القومى ، ولتقــديم ما يلزم المجتمع الدولى منهــا اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) •

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهـد كما أسلفنا أن الحــرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص الوسائل التى يمكن الالتجــاء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول• لذا قــدم العهد منهجا واضـحا لحـل المنازعات بالطــرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة الالتجاء الى احدى هـــذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شــهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة •

ومبز العهـــد بين المنازعات القــانونية وغير القانونية ، وألــزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبيلوماسية •

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضــوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صــفة الموفق فى هـــذه الحــالة ، (تراجع المــادة ١٥ من العهد) •

---

(١) يراجع نص المــادة الثامنة من الميثاق • وقــد تناولت الفقــرة الثانيـــة من هـــذه المـــادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفذها الحكومات ، بل لقــد نصت الفقرة ٤ من هـــذه المـــادة على أنه « لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقــا للمشروعات التى اقترحتهــا الحكومات ، الا بموافقة المجلس » •

وندد العهـــد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواســطة الشركات الخاصـــة •

الأمن الجمـاعي :

أخـذ عهد العصـبة بفكرة التكافل الدولي لمنع العدوان ، رغـم أنه لم يحرم الحرب تحريما تاما ٠ وفي ذلك تنص المـادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أي حرب أو تهـديد بهـا سـواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر في أي عضو من أعضـاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها٠٠٠ » ٠ ووضعت المـادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العسـكرية في الحـالة التي يلجـأ فيها أي عضـو من الأعضاء الى الحرب مخالفا تعهداته وفقا للعهد ، وتعهد أعضاء العصـبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمـالية معه ، وبمنع أي اتصـال مالي ، أو تجـاري أو شخصي بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفـة للعهـد ورعايا أية دولة أخرى ، سـواء أكانت عضوا في العصـبة أم لم تكن ٠

ووضعت المـادة ١٧ مبدأ فرض التـدبير العسـكري بحمـاية التعهدات التي يفرضها عهد العصبة ٠

ومع ذلك فمن العيوب الرئيسية التي شابت نظام الأمن الجماعي في العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قـد وقع عمل من أعمـال الحرب ، وأي اجراء يمكنه القيـام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصاديا ٠ أما بالنسبة للجزاء العسكري ، فان مجلس العصـبة هو الذي يوصي به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطـراف المعنية ٠

التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجـراءات اللازمة لتدعيم وتوثيـق الروابط المـادية والثقافيـة والاقتصـادية والاجتماعيـة بين الدول ٠ وبذلت جهودا كبيرة في هـذا المجـال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشئون الاقتصادية والمـالية الدوليـة ، وأمكن للعصبة عن طـريق هيئتها الخاصـة بالمواصـلات والمـرور

العناية بهــذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتنظيم حــرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) •

وقــد عوض نجاح العصبة فى هــذه المجالات الفشل الذى لقيته فى المجــال السياسى •

المبادىء التى قامت عليها العصبة :

١ ــ دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، لس فقط لأنه كان ــ ولا يزال ــ حجر الزاوية فى نظــام العــلاقات الدوليــة فحسب ، ولكن أيضا لأن واضــعى العهد كانوا يريدون أن يثبتــوا التعديلات الاقليمية التى تمت لصالحهم ، وضــد ألمــانيا ومن معها فى الحرب العالمية الأولى • لذا نجد عهد العصــبة يقيم مبدأ الضــمان المتبادل لوحــدة وســلامة الأقاليم (٢) •

٢ ــ كمــا اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للأخطار العــديدة التى كانت تترتب عليها فى المــاضى • وهكذا نص العهد صراحة على وجوب أن تتم العــلاقات بين الدول علانيــة • وأوجب أن يســجل فى سكرتارية العصــبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضــو فى العصبة ، كمــا أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هــذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المــادة ١٨ » •

٣ ــ واهتم عهد العصبة كذلك باعادة النظر فى المعــاهدات ،

---

(١) يراجع محمود سامى جنينة ، القــانون الدولى العــام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المــادة العــاشرة من عهد العصبة على أنه « يتعهــد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالهــا السياسى القــائم والمحافظة عليــه ضــد اى عدوان خارجى . وفى حالة وقوع عدوان من هــذا النوع ، أو فى حالة تهــديد أو حلول خطر ضــد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بهــا تنفيذ هــذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء الى اعادة النظر فى المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفى المراكز الدولية التى يهدد بقاؤها سلم العالم « المادة ١٩ » .

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولى ، وفى الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم ايراد قاعدة مماثلة فى ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التى تشوبه — فى رأى البعض (١) .

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التى توجد بها حماية أرواحهم وحرياتهم وحقهم فى مباشرة شؤون دينهم وفى استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها اذا لزم الأمر . وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان فى الحقوق المدنية والسياسية التى يتمتعون بها .

ونص العهد على أنه فى حالة حصول اخلال أو محاولة اخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أى دولة عضو فى المجلس بابلاغ الأمر اليه ، وله الحق فى أن يتخذ ما يلزم من الاجراءات لمنع ذلك الاخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو للعصبة من اساءة معاملتها .

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولى وعلى الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر .

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٣٣ وما بعدها .

الفصـل الثـالث

أجهـــــزة العصـــبة

الجمعيــة والمجلس :

التشـــكيل :

أخــذ عهــد العصـــبة بنظـــام توزيع الاختصاصات التى أعطاها للعصبة بين أكثر من جهــاز ، ووضـــع لنــا اطــارا أستوحاه واضعوا ميثاق الأمم المتحــدة فى مجمله مع خلافات بسيطة : فقــد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهى الجهاز التمثيلى العام والذى يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهــاز التنفيذى الأكثر نشاطا ، والأعم فى الاختصاصات التى يمارسها •

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعــة أعضاء غير دائمين • والأعضاء الدائمون كانوا : انجلترا ، وفرنسا ، وايطاليا ، واليابان ، والولايات المتحــدة الأمريكية • أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) •

الاختصــاصات :

يدخل فى اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التى تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميـــع ما يمس سلم العالم « المــادة ٣/٣ » • كما يدخل فى اختصاصها النظر فى أى حالة حـــرب أو أى حالة دوليــة تهــدد بالحـــرب ، واتخــاذ الاجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولى ، وفحص المنــازعات الدولية ، واتخـــاذ الاجراءات اللازمة فيها « المــادة ١١ ، ٩/١٥ ، ١٠ » •

---

(١) زادت الكراسى غير الدائمة بعــد ذلك وصارت تسعة • وتغيرت الدول الدائمــة باضافة البعض اليهــا كالمــانيا وروســيا ، وبانسحاب دول أخرى من العضوية كايطاليا واليــابان ، ثم المــانيا •

وتشترك مع المجلس أيضا فى ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسى الدائمـة فيـه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسى غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العـام للعصبة ، وبادخال التعديلات على العهد ، وتشترك معه أيضا فى انتخاب قضاة محكمـة العـدل الدوليـة .

وتنفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتيـة : انتخاب الأعضاء الجـدد فى العصبة ، وضـع القواعد الخاصة بانتخـاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط امكان اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمـة .

اقـرار الميزانيـة واعادة النظر فى المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقـة على تعيين موظفى السكرتارية العـامة ، وضع خطط تخفيض التسلح الدولى ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضـارة المترتبـة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخـاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه فى العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هى أخلت بواجباتها ، ووضع صكوك الانتداب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتـدبة ، واستشارة لجنة الانتدابات الدوليـة الدائمة فى هذه التقارير وفى جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتدابات .

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتصل بادارة بعض الأقاليم هى حوض السار ، ومدينة دانتزج الحـرة . كمـا أعطى اختصاص حمـاية الأقليـات .

العـلاقة بين المجلس والجمعيـة :

لم يضع عهد العصبة حداً فاصـلا لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة فى المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

فى نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلافاها ، ولا نجد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما فى المسائل التى يستقل بها • ولعل السبب المنطقى الرئيسى لتعدد الأجهزة بهذا الشكل فى العصبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى فى اتخاذ حقوق أكبر فى نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التى تدفع الدول الصغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس اعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس •

هذا ولقد جرت العادة على اللجوء الى المجلس لفض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العامة التى ترسمها الجمعية ، ويتابعها •

التصويت :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الاجماع فى كل من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات فى المسائل الاجرائية أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعيين لجان تحقيق ، وقبول الدول فى العضوية (1) •

ومن النظم التى استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعية أن تصدر بدلا من القرارات رغبة باتخاذ اجراء معين ، وفى هذه الحالة يكتفى بالأغلبية •

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء فى مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء فى العصبة لصدور قرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولى ، دون حساب أصوات الأطراف فى النزاع •

---

(1) من الجدير بالذكر أن العهد اكتفى لصدور بعض القرارات الهامة بالأغلبية البسيطة كما نرى فى حالات تعديل العهد ، زيادة عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمة فى المجلس — يراجع محمود سامى جنينة ، القانون الدولى العام ص ٤٤٨ •

دورات الانعقــاد :

تعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مرة كل ســنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بنــاء على طلب دولة أو دول أعضاء فى العصــبة بشرط أن توافــق على طلب الاجتماع أغلبيــة الدول الأعضــاء فى العصــبة • وتنعقد أيضا فى أى موعد تحــدده لاجتماعها فى اجتماع سابق ، أو بنــاء على طلب المجلس بقرار يصــدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فانه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده فى أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحده على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بنــاء على طلب أى عضو فيه ، وفى حالة قيــام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجــان الفنيــة :

تساعد الجمعيــة فى القيــام بعملها ست لجان دائمــة : تختص الأولى بالمسائل القانونيــة والدستورية (تعــديل الميثاق ، المسائل الاجرائيــة ، وسائل حــل المنازعات بالطــرق السلمية) • .تختص اللجنة الثانيــة بالمسائل الاقتصادية والمــالية والفنية (الصــحة ، المواصلات والترانزيت ... الخ) • وتختص اللجنة الثالثــة بخفض الســلاح والأمن ، والعقوبات • وتختص اللجنة الرابعــة بالمســائل الخاصــة بالميزانية والتعويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والتعــاون الفكرى) • وتختص اللجنــة السادسة أخــيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليــات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتعين كل بعثــة من بعثات الدول المشتركة فى العصبة واحــدا من أعضائها لكل لجنــة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الأمانة العـــامة :

تنظيم الأمانة العـــامة :

برز رأيان فى مؤتمرات السلام بشأن الوضـع الذى يمكن على أساسه اقامة الأمانة العـامة : الأول يرى أن ينـدب للقيام بالأعمال الادارية ، ممثلون عن الدول الأعضـــاء ، وتتكفـل كل دولة بدفـع نفقاتهم ، ويكون كل وفـد مسئولا أمام دولته • ويقتصر دور الأمين العـام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود •

أما الرأى الثانى والذى كتب له الغلبة . وادى أعظم الخـدمات للتنظيم الدولى ، فهو ذلك الذى رأى ضرورة انشاء خدمة مدنيـة دوليـة ، واختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسئولين أمامها ، وليس أمام دولهم •

وقد دافـع آريك دراموند Eric Drummond أول أمين عام للعصبة عن هـذا الاتجـاه بقـوة ، واستطاع أن يقنع به لجنـة التنظيم ، وهى تلك اللجنـة التى أقامهـا مؤتمـر السـلام لبحث تكوين الأمانة •

وهكذا تشكلت الأمانة العـامة من عدد من الموظفين بلغ حـوالى ٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة • ويقـوم على رأسـهم الأمين العـام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب فرنسى ، وثلاثة مساعدين أحدهم ايطالى والثانى ألمـانى والأخير يابانى ، فضلا عن عدة مستشارين فى الشئون المختلفة (١) •

---

(١) سيطر العنصر الانجليزى على وظائف العصـبة وخاصـة فى مجال الترجمـة ، أما فى المجالات الأخـرى ، فقد روعى التوزيع الجغرافى العادل . وكان يتطلب فى الموظفين اجادة اللغة الانجليزية أو الفرنسية .

هـذا وقد اختيرت جنيف مقـرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولهـا موقعها الجغرافى المتوسط بين الدول الأوربية ، والدور الهـام الذى أداه الصليب الأحمر اثنـاء الحرب الأولى ، والذى كان مقره بهـا ، كمـا

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الادارى والفنى على عمل أمانة العصبة ، فقد قامت بإعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات فى كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء فى المجال السياسى أو الفنى أو الانسانى . بل ان مجلات متخصصة فى مختلف هذه الشئون كانت تصدر من العصبة .

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبة السياسية .

ومن أهم الوظائف التى قامت بها أمانة العصبة تسجيل المعاهدات .

هيئات تعمل مستقلة عن العصبة :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبه ، وان خضعت لاشرافها العام ، وهى محكمة العدل الدولى الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والثانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبة حتى الآن ، وان خضعت لاشراف منظمة الأمم المتحدة .

تقدير تجربة عصبة الأمم :

أخذ على عهد عصبة الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجملها فى الآتى :

١ — أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

= أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، واخيرا فهى توجد فى دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها اى مناخ قومى قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة .

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة فى الحرب • وقد ظهر ذلك فى استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها فيما بعد بالانضمام اليها •

٢ — قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لصدور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التخفيف من حدة هذه القاعدة بالاكتفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ — تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ — عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعباء الادارية والفنية التى ألقيت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالاضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسة العصبة لعملها أهمها (١) :

١ — أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوربية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد انسحبت الدول المذنبة كاليابان وألمانيا وايطاليا من العصبة لكى تحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ — أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

---

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 257.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد • بل ان البعض يرى أن فشل العصبة لا يرجع الى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع الى هذا السبب (١) •

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغى أن تحجب عن أعيننا النجاح الذى أحرزته العصبة فى كثير من المجالات : فلقد استطاعت أن تضع حدا للنزاع الذى نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد وفنلندة حول جزز آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا (عام ١٩٢١) ، وبين انجلترا وتركيا عام ١٩٢٥ بسبب قضية الموصل •

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دورا هاما بالنسبة للسلم الدولى ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق الا بالشكل الذى تناولته به • لقد نجحت فى المجالات الاقتصادية والمالية وفى مجال النقل ، الاتصالات والعمل والصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ، وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة فى تقدم التنظيم الدولى عن أى منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) •

حل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى ٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهى من تصفية أوضاعها المالية « قررت

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، دمشق ١٩٦٥ ، ص ٣١٣ • وهو يقول أن أسباب فشل العصبة يرجع الى عدم تمكنها من حل القضايا الهامة مثل النزاع الايطالى اليونانى ١٩٢٣ ، والنزاع الصينى اليابانى ١٩٣١ ، والنزاع الايطالى الحبشى ١٩٣٥ ، وذلك بسبب الموقف العدوانى الذى وقفته الدول الدكتاتورية منها ، وضعف الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسى موحد ، وعدم اشتراك الولايات المتحدة فى عضويتها •

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ١٩ •

الجمعية العمومية للعصبة حلها فى ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ » • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ (١) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التى يمكن أن تنهى بهـا العصـبة ، لعـدم وجود نص فى العهد يحكم المشـكلة ، واسـتقر الرأى على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقيـة جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقـد وضعت العصـبة سابقة هامة فى هـذا الشأن بتحـويل أموالهـا الى الأمم المتحدة •

---

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ Bhuinya, Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.



الفــرع الثــانى

الأمم المتحدة

تمهيــد وخطــة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية فى أعقاب الحــرب العالمية الثانية ، وهى تشبه عصبة الأمم فى أكثر من زاوية ، فقد وجدت عصبة الأمم فى أعقــاب حرب ضروس ذاقت الانســانيه فيها آلاما شديدة . هى الحرب العالمية وكمحاولة لتنظيم المجتمع الدولى لمنــع نشوب حرب جديدة . ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التى بذلت من خلالها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا . لذا تمثل الأمم المتحدة اصرارا أكبر على تلافى الأسباب التى قد تؤدى الى نشوب حرب جديدة .

فهل تنجح المنظمة فى هذه المهمة الكبرى التى صارت مرتبطة باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التى بناها على مر السنين أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هــذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحــدة تمثل نتاجا للفكــر الأمريكى والانجلو سكونى الذى يرفض اقامة قوالب قوية للاتحــاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التى لا تملك ســلطات قوية حقيقية ، وهو ما سيطر على مؤتمر فرساى الذى تم من خــلاله اقامة عصبة الأمم المتحدة والعصــبة ، بل ان هــذا التشابه لن يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل .

على أن سقوط عصــبة الأمم أدى الى التفكير فى تلافى أوجــه الخطأ التى أدت الى ذلك ، ورأينا نصــوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التى شابت نصــوص عهد العصبة . نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العــامة والمجلس ، والاهتمام بالجــوانب الفنيــة أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظـل الانجازات فى هذه المجــالات حتى لو فشلت المنظمة فى التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحـــدة فى ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحـــدة ، وندرس فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، ونتناول فى الباب الثالث البنـــاء التنظيمى للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة وطبيعة الميثـــــاق .

باب تمهيدى

نشأة المنظمة والطبيعة القانونية للميثاق

أولا — نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشل عصبة الأمم ، ومن ثم فان أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) . وظهرت الخطوات العملية من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد المحور وبدأت بمجموعة من التصريحات هى على التوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمم المتحدة فى يناير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان موسكو فى ٣٠ أكتوبر

---

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهذه المسالة ، وبذل جهدا كبيرا فى توجيه الراى العام الأمريكى الى دراسة مشاكل عالم ما بعد الحرب والتحضير للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنة خاصة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشكلة وتطورت بعد ذلك لتصبح قسما قائما بذاته . وفعلت دول اخرى مثل ذلك على راسها المملكة المتحدة وروسيا ، واهتمت مصر أيضا بالمسالة فانشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصيل محاضرة الدكتور حامد سلطان المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العام فى وقت السلم فقرة ٩٨٣) .

(٢) صدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرشل رئيس الحكومة البريطانية ، وقد أعرب فيه العاهلان عن أملهما فى أن تتحرر الأمم من الخوف والعوز ، واعلنت الفقره السادسة من التصريح عزمها على انشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب ، وتستهدف تحقيق هذا الهدف .

(٣) السبب المباشر لاصدار هذا التصريح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقد اعدته ادارة شئون ما بعد الحرب بوزارة الخارجية الأمريكية ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تعهدت فيه ببذل الجهود لهزيمة العدو المشترك ، وتحقيق المبادىء التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) .

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث فى دومبارتون أوكس فى أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) . ثم بحثت ثانية فى مؤتمر يالتا فى فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول لمناقشة ما تم انجازه فى هذه المؤتمرات فى سان فرانسيسكو فى أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

---

(١) اصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين . وقد اكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بانشاء هيئة عالمية تقوم على اساس المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام (راجع فى كل ذلك مؤلف Goodrich بعنوان From League of Nations to United Nations ص ٣ — ص ٣١) .

(٢) تعتبر مقترحات دومبارتون أوكس من أهم المراحل التى مرت بها منظمة الامم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات العامة والدعوات الى مرحلة بلورة الأسس والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة الدولية . ولقد اجتمعت الدول الكبرى فى هذا المؤتمر على مرحلتين ، الاولى ضمت ممثلى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى ، وضمت الثانية المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين ، والسبب فى ذلك هو تحاشى اجتماع الصين بالاتحاد السوفيتى لعدم رضاء الاتحاد السوفيتى عن حكومة الصين الوطنية . وقد استطاعت هذه الدول أن تقدم للعالم معظم الأسس والنصوص التى قامت عليها المنظمة الدولية .

(٣) اجتمع فى يالتا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والمملكة المتحدة لبحث المسائل التى لم يتم الاتفاق عليها فى مؤتمر دومبارتون أوكس ، وأهمها طريقة التصويت وحق الاعتراض . وقد تم الاتفاق فى هذا المؤتمر على اشتراط اجماع الدول الكبرى فى التصويت فى مجلس الأمن .

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوة باسمها ونيابة عن حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين دعوة الى الدول التى سبق أن وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهى الدول التى اعلنت الحرب على دول المحور . وقد بلغ عدد الدول التى اشتركت فى هذا المؤتمر خمسين دولة . وقد امكن لهذا المؤتمر ان يخرج النظام الدولى الجديد . ويجب أن ننبه الى الدور الكبير الذى لعبته الدول الكبرى فى هذا المؤتمر . فهى — بصفتها الدول الداعية — حددت

حيث شهدت هــذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ؛ التى دخلت مرحلة العمل فى ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الحـد الأدنى من التصديقات من جانب الدول الأعضاء(١) .

ثانيا — طبيعة ميثاق الأمم المتحــدة :

رغم الأهمية الفائقة التى يمثلها ميثـاق الأمم المتحــدة بالنسبة لمختلف الشعوب المكونة للمجتمع الدولى ، ورغم أن المنظمة الدوليــه تتمتع الآن بصــفة العالميــة ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف الأفراد . الا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء الى الوسائل المعــروفة فى النظام القانونى الدولى لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق . وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الــدول منظمة دولية(٢) . وعلى ذلك يمثل ميثــاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

=

الشروط التى يجب أن تتوافــر فى الدول المدعوة . ومن ناحيــة اخــرى اعدت جدول أعمال المؤتمــر ، وتقدمت اليه معظم أحكام الميثاق . وقــد تكونت من هــذه الدول — فضلا عن ذلك — جبهة متحــدة لتتولى مهمــة فرض وجهــة نظــرها على الدول المجتمعة ، وأن كان ذلك لم يمنــع من اختلاف وجهات النظــر ، وادخلت التعــديلات على كثــير من الأحكام . وقد رأى المؤتمر — عقب اعلان مولد المنظمــة العالميــة — تكوين لجنــة تحضــيرية لادخال الميثــاق فى دور التنفيــذ تتكون من ممثل لكل دولة .

(١) تنص المــادة ١١٠ من الميثاق على أنه « ١ — تصدق على هــذا الميثاق الدول الموقعــة عليــه كل منها حسب اوضاعهــا الدستورية .
٢ — تودع التصــــديقات لدى حكومة الولايات المتحــدة الأمريكية . .
٣ — يصبح هــذا الميثــاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهــورية الصين وفرنسا واتحــاد جمهــوريات السوفييت الاشتراكيــة ، والمملكه المتحدة ، والولايات المتحدة واغلبية الدول الأخــرى الموقعة عليه .. » . وقد عقدت الجمعية العــامة للأمم المتحــدة أول اجتماعاتها بلنــــدن فى ١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفصيلات وافية عن مختلف هذه المراحل فى مؤلف Haviland بعنــوان : organizing for peace, New York 1959 p. 10. f.

(٢) اول عبارة جاءت بالميثاق هى : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد اثار ذلك اللبس حول ما اذا كان الميثاق اتفــاقا دوليــا عاديا أو وثيقــه

=

خصائص ثلاثة ، فهو اتفاق ، وككل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه . وتنطبق عليه القواعد العامة التى تسرى على الاتفاقيـات من حيث شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعـديلها وانهائهـا . وهو الى جانب ذلك ليس اتفـاقا عاديا بل هو ميثاق أو تصريح ، بمعنى أن له خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفى عليه طابع التقديس ، ويبدو ذلك فى الأهداف العديدة التى نص عليها الميثاق وتتصل بمصلحة البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبـادى التى تعهـدت الدول باحترامها فى تعاملها معا سواء فى داخل المنظمة أو خارجهـا . وأخيرا يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشىء هيئة دولية ويضـع القواعد التى تحكم العلاقات الداخلية بين فروعها المختلفة .

وتؤثر كل صفة من هـذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث تعارض بينها فى بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هـذه الصفات

=

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن اسـتقر الراى على ان الميثـاق اتفاقيـة دولية . اذ جاء فى آخر الديباجة ان الحكومات المختلفة هى التى ارتضت الميثاق وانشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحـدة » . يراجع فى هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشـة راتب . المرجع السابق ص ٧٣ .

(١) يقـول Stettinius رئيس الوفـد الأمريكى فى مؤتمـر سان فرانسسكو فى بيان هـذه الصفة : « ان الخصيصة الرئيسية والمفتـاح الذى يظهر طريقة تاسيس المنظمة ، انمـا هو صـفتها المزدوجة كاعلان يمثل اتفاقيـة ملزمة بتعهـد الأطـراف الموقعـة عليها بالعمـل معـا من اجل الاهداف السلميـة — وبأن يراعوا مستوى معينا من الأخـلاق الدولية . وهى كدستور تنشىء اربعـة اجهـزة لكى تحقق بهـا هـذه الأهداف فى العمـل . وهـذ المستويات التى ذكرت قبلا :

Its outstanding Characteristic and the key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution, as declaration it constitutes a Binding agreement by the Signatory nations to work together for peaceful ends and to adherd to certain standards of international morality, as constitution it creates four over-all instruments by which these ends may

=

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى • ويترتب على ذلك أنه :

١ — اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المادة ١٠٣) • ويخرج هذا الحكم عن القواعد العامة التى تحكم المعاهدات • فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية اللاحقة تلغى ما سبقها من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم • ومن ثم فاذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة طرف وأخرى غير طرف فى الميثاق فان نص المادة ١٠٣ يضع حكما جديدا ولا يتفق مع هذه القواعد العامة • ولا يمكننا تبريره الا على أساس أن « ما للميثاق — بوصفه اتفاقا جماعيا يضع تنظيما دستوريا للجماعة الدولية — من قوة تفوق ما للاتفاقات الأخرى من قوة الزامية(١) » •

٢ — لايمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=

be achieved in Practice and these standards actually main-tained : ».

نقلا عن Watars ، فى مؤلفه The united nations ص ١٥

ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهذه الصفة فيقول موزوف « ان الميثاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى • ولكن هذه الصفة تحتاج بدون شك الى بعض التحفظات لان الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis وتظهر هذه الصفة طبيعة الميثاق والذى يفترض سلفا توافق الدول الأعضاء على المبادىء الرئيسية لمنظمتهم ، وعلى المؤسسات المنفذة للمبادىء والأهداف المنصوص عليها • وعلى انشاء هيئات متعددة لهذا الغرض ، يراجع مقاله عن القانون الدولى والأمم المتحدة ، ضمن مجموعة المقالات التى اصدرها الفقيه السوفيتى تونكن بعنوان : « القانون الدولى المعاصر » سابق الاشارة اليه ص ١٢١ — وفى نفس المعنى حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، فقرة ٩٧١ •

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ •

بن انه يمتد الى الدول غير الأعضاء خلافا للقواعد العامة التى تحكم المعاهدات • وقد وضح ذلك بايراد المادة ٢/٦ فى الميثاق ، وهى تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » • « ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول فى العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التى تنسجم من المبادىء المذكورة » (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا فى ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولى ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلام والأمن فى المجتمع الدولى ، وهى بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية فى المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها (٢) » •

---

(١) ويذهب الفقه الحديث الى أن العديد من المبادىء التى قررها الميثاق تتخذ صفة المبادىء القانونية الملزمة . ويدعونا ذلك للتساؤل عما اذا كانت هذه القواعد تخالف فى طبيعتها القواعد الأخرى ، وبعبارة اخرى هل يمكن القول بان هذه المبادىء تمثل قواعد آمرة للنظام العام بالمدلول الذى اقرته الدول فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات فى المادة ٦٤ التى تقول بانه « اذا نشا مبدا جديد من مبادىء القانون الدولى الشامل فان اية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدا تعتبر باطلة ومنقضية » نستطيع ان نقول ان كثيرا من هذه المبادىء يشكل اسس النظام الدولى ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية فى العمل أو القضاء أو المعاهدات الدولية حتى يمكن ان تتحول الى قاعدة . ونستطيع ان نقول بان مبدا عدم جواز استخدام القوة فى العلاقات الدولية على النحو الذى حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدا ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجلبى ، مركز الأمم المتحدة بالنسبة للدول غير الاعضاء فيها ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ — ينبغى التوسع فى تفسير النصوص التى تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها • ويتم ذلك بتقرير الاختصاصات والسلطات الضمنية التى تحقق وظائفها المحددة فى المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة بمقتضى الميثاق المنشىء لها ، يتضمن الاتفاق الضمنى من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تباشر كافة الاختصاصات والسلطات التى تكون فى حدود تحقيق هذه الأهداف بل ان البعض يقر بامكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة اذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفة (١) ولا يسوغ اتباع هذه الطريقة فى تفسير المعاهدات الأخرى(٢) •

---

(١) براجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى علم ١٩٦٩ بعنوان التفسير الوظيفى للمعاهدات ص ١٦٦ • ويراجع تفصيلات اوفى فى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ص ٤٦٤ •

(٢) يراجع فى الاتجاهات الحديثة للتفسير مؤلف Alvarez بعنوان :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٤٦٠ وما بعدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan بعنوان :

Imblied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. 46.



البـــاب الأول

مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة

قلنا انه بالأمكان أن ننظر الى الميثـــاق باعتباره تصريحا دوليا ، أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة مبادىء خاصـــة فى تعاملها • ونظـــرة تحليلية الى مختلف نصوص الميثاق نجدها تبتغى هدفا موحدا هو حفظ السلم والأمن الدوليين •

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لانشاء هذا الميثاق انما هو نبـــذ ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التى لم تســـتطع البشرية أن تتخلص منها حتى اليوم • والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول العالم الى ترسانة مسلحة بأســـلحة الفتـــك والدمار ، ولقـــد شـــهد تجربة جديدة لمدى ما يمكن أن تحدثه هذه الأسلحة له فى هيروشيما ونجازاكى (١) • ومن ثم فان خطـــورة الحرب القادمة جعلت التفكير يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم •ولذا نجد عناية واضـــعى ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) • وحرصهم على تحريم كل صور استخدام القوة ، ثم اجتهادهم فى مواجهتها بأكثر من طريقة ، وبمناهج متعـــددة •

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيداً ، وقد ذهب المفكرون فى تفســـيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضـــهم الى عوامل سياسية وراى آخرون أن سببها اقتصـــادى فقط ، واتجـــه فريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى تجنح

---

(١) يراجع فى ذلك : Marc lee, The United Nations and World Realities, Pergaman press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمادتان الأولى والثانية •

الى طبيعة التكوين الانسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين •

ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبـل ، وقدموا ثلاثةمناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هى : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضـافت اليهـا • ذلك أن « الآباء المؤسسين للامم المتحـدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسـلام : كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسـيلة واحـدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شـبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقـة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتياب الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العـام للمشكلة • على أساس أننا لا نعـرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... (٢) » • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن "التنظيـم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها شىء مفيد أو أنها التمرين الصحى الذى يفيـد فى تطور الشعوب •كما ينكر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنـع ،

---

(١) يراجع فى التفاصيل :

Quincy wright : a Study of war, Illions 1942.

واستاذنا الدكتور حامد سلطان ، الحـرب فى نطـاق القـانون الدولى • المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٣٠٠ وما بعـدها •

وأن فى وسع المجتمع الدولى أن يمنعها(١) •

وعلى هـذا الأساس جاء الميثاق يحـرم على الدول الأعضـاء استخدام القوة فى أكثر من موضع (٢) • وتبع ذلك بتقـديم البرامج الكفيلة بتحقيق هذا الهـدف عمليا • نص الميثاق على مبـدأ حـل المنازعات بالطرق السلمية فى المـادة الأولى فقـرة ١ « وتتـذرع بالوسـائل السليمة ، وفقا لمبـادىء العـدل والقانون الدولى لحل المنازعات التى قـد تؤدى الى الاخـلال بالسلم أو لتسويتها •• » وفى المادة ٣/٢ التى جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هـذا المنهج أن الحرب اجراء لتسوية المنازعات التى تنشب بين الأمم ، فهى ليست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولى ، وانما هى مجرد طريقة تقليـدية لحسـم المنـازعات التى لا مناص من نشـوبها فى المجتمعات الدولية • واذا كانت الحرب مقبولة من قبـل على هـذا الأساس ، فانها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنهـا صارت ثقيلة باهظـة التكاليف بعـد أن عرفت ظاهرتا الحـرب العالميـة والشاملة ويجب

---

(١) J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62.

وهو يوضـح أنه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة فى العـالم الآن — فى الأنظمة والأيدلوجية وغيرها — فان الجميع لديهم الرغبة فى حفظ السلم وفى تجنب الحـرب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting nuclear-missile war. ».

(٢) جاء بديباجة الميثاق نحن شعوب الأمم المتحدة وقـد آلينـا على أنفسنا : ان ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى خلال جيل واحـد جلبت على الانسانية مرتين احزانا يعجز عنها الوصف كمـا جاء بالمـادة الثانيـة فقرة ٤ « يمتنع اعضاء الهيئـة جميعا فى علاقاتهم الدوليـة عن التهديد باستعمال القـوة او استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة • • » •

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لهـا تحل المنـازعات بين الدول . على أن وسيلة التسوية السلمية قـد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هى منهج الأمن الجماعى . كمـا أن وجود الأمن الجماعى يزيد من احتمال نجاح التسوية السلميـة ، ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتى الاقنـاع الأدبى والتهديد القسرى ممثلا فى الأمن الجماعى من أجـل حفظ السـلام (١) ونجد نصوص الأمن الجماعى فى ديباجه الميثـاق ، وفى العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضـم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدوليين .. وأن نكفل بقبـولنا مبـادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لهـا ألا نستخدم القـوة المسـلحة فى غير المصـلحة المشـتركة » ، كما جاء بالمـادة الأولى « تتخـذ الهيـئة التدابـير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السـلم ولازالتها . وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخـلال بالسـلم » .. والتزمت الدول بمقتضى المـادة الثانية فقرة ٥ بان تقـدم « كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحـدة فى أى عمل تتخـذه وفق هـذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عمـلا من أعمال المنع أو القمع » . على أنه اذا كان منهج التسوية السلمية يسـتهدف تـرك الدول بلا شىء يحـاربون من أجله ، ومنهج الأمن الجماعى يتجه نحو مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، فان الميثاق قد عنى بتقديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو يتجه الى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به . فنزع السـلاح يستهدف الغـاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا . وقـد جاء النص عن ذلك فى المـادة ١١ فقرة ١ التى أعطت للجمعية العـامة اختصاص النظر « فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ،

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى . مشاكل التنظيم الدولى وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها .

ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح ..
كما أننا نجد نصا آخر هو نص المادة ٢٦ التى جاء بها « أن مجلس الأمن يكون مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » .
ولم يقف واضعوا الميثاق عند هذا الحد ، بل قدموا منهجا آخر تزداد أهميته يوما بعد يوم ، ويستجيب للاراء التى تفسر ظاهرة الحرب بعوامل اقتصادية أو اجتماعية . ونعنى بذلك المنهج الوظيفى، والذى يقوم على أن انماء التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى هو أهم الأسس الذى يمكن القضاء على الحرب بواسطته ، ذلك أن مشكلة زماننا ليست فى كيفية ابعاد الأمم بعضها عن بعض بسلام ، ولكن فى كيفية ضم شملهم على نحو ايجابى . ولقد وجد هذا المنهج تعبيرا واضحا عنه فى الديباجة التى جاء بها « وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » وأيضا « وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » . كما وضعت المادة الأولى فقرة ٣ تحقيق التعاون على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية على أنه أحد أهداف الأمم المتحدة .

والآن ما هو الأساس الذى يقوم عليه كل منهج من هذه المناهج، وكيف استخدمته الأمم المتحدة ، والى أى مدى تحقق نجاح المنظمة فى هذا الاستخدام ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة عليه فى الفقرات التالية .

الفصـــل الأول

منهـج التسوية السلمية للمنازعات

يترم هـذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولى — تماما كما هو الحال فى النطـــاق الداخلى — وذلك نتيجة لاختـلاف المشارب والاتجاهات والمصـالح والسياسـيات • ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسـائل معينة لتسوية المنـازعات التى تتوم بين أفرادها تسوية سلميـة (١) وعرف المجتمع الدولى بدوره هـذه الحقيقـة منذ زمن بعيـد (٢) • اذن فهذا المنهج يفترض أن الدول تلجأ الى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسـائل أخرى كافيـة لحسـم المنازعات التى قد تنشب بينها • واذا ما أمكن صياغة أسس مناسـبة لتسوية مثـل هـذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب • « ان الحرب لا يمكن حذفها أو محوها الا بايجاد بديل لها ، بديل وظيفى يناظرها • ومهمة التنظيم الدولى هى توفـير مجموعة متنوعـة من البـدائل السلمية تحل محـل طريقـة العنف ، وتشجيع استعمالهـا من قبل أطـراف المنـازعات » (٣) • ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحـدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات •

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحـدة ، المرجع السابق ص ٦٣ يقـوم القضاء بهـذه المهمة بنجـاح فى مختلف الانظمة الداخليـة منـذ زمن بعيـــد •

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانيـة جاء فيها أنه « فى حالة نشوب اى نزاع • حول الحـدود او اى شىء آخـر فيفصـل فى النزاع قضائيا ، ولكن اذا نشب خصام بين مدينـة واخـرى من المدن المتحالفة ، فتتعهدان برفع الامر الى احـدى المدن التى يرى كلا الطرفين انهـا غير متحـيزة •

Scott : Law, State and the International Commuinty, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، التنظيم الدولى والسـلام العالمى ، المرجع السـابق ص ٣٠٤ • وفى نفس المعنى ريتر ، القـانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ •

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولى وسائل التسوية السلميـة منذ زمن بعيـد • وتم اقـرار الدول لهـا فى مؤتمـر لاهاى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ • وجاء النص عليها فى عهد عصبة الأمم ، وجاءت المـادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخـيرا تذكر تعدادا لهـا • ويمكن تقسيم هذه الوسائل ـ بحسب طبيعة المنازعات ـ الى وسائل سياسـية ووسائل قانونية •

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل فى النزاع ويقوم هو بحسمه غير آخـذ فى اعتباره بشـكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغـير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا • وهنـا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوسـاطة •

تفترق المساعى الحميدة Bons offices عن الوساطة Mediation فى مدى الدور الموكول للطرف الثالث القيام به فى النزاع : فى نطـاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع • أما فى نطاق الوساطة ، فان تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك فى المفاوضات، وقد يضع اقتراحاته بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المـادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) •

ومع ذلك ففى العمـل الدولى لا نلاحظ بسـهولة هذا الفارق الدقيق بين المسـاعى الحميدة والوساطة • والأهم من ذلك أن تدخل

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذى يمارسه ، وللضغط الذى تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة • لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دولا • ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة فى ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينها عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منهما •

وتتفق المساعى الحميدة مع الوساطة فى أنهما وسيلتان اختياريتان سواء فى اللجوء اليها ، أو فى الالتزام بنتيجتهما •

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا فى مؤتمرى لاهاى اللذين عقدا فى عامى ١٨٩٩ — ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع مواد فى الاتفاقية الأولى • ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعى الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمته • وتنتهى مهمة الوسيط عندما يشعره أحد الطرفين بأنه لا يريده ، أو عندما يتأكد من نفسه أن وسائل التوفيق التى اقترحها لم تصادف قبولا (المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) •

ومن أحدث تطبيقات الوساطة ، ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ فى التوسط لحسم النزاع الدموى الذى قام فى الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر فى هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية فى الاتفاق بين مصر واسرائيل والتى انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ •

التحقيق : Enquête

يستهدف التحقيق فى الأصل تحديد الوقائع المادية فى نزاع معين • وتلجأ اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينها

حول حقائق النزاع • ويختـــار المحققون من الأشخاص المستقلين ، وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنـــا فى التوصل الى حقيقة الوضع المـــادى ، تاركين للدول المتنـــازعة استخلاص النتائج التى تترتب عليــه •

وقـــد شكل مؤتمرا لاهـــاى الأول والثانى لجـــان للتدقيق ، جعل الالتجاء أليهـــا اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء فى المنازعات التى لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتى تكون مرتكزة على وجهات نظر مختلفة فى تقـــدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للامم المتحـــدة هـــذا الأسلوب فى قضية فلسطين واستندت الجمعية العـــامة الى التقرير الذى قدمتـــه لجنـــة التحقيق لهـــا عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطـــين على أســـاسه (١) •

التـــوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحســـم المنازعات الدولية إلا بعـــد الحرب العالمية الأولى • وقـــد نص عليه فى العـــديد من الاتفاقيات أدمهـــا اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثـــالث هنـــا على التدخل فى المنازعات ذات الصـــفة السياسية ، كما يتضمن التوفيق فى العـــادة اتخـــاذ أكثر من اجراء فى نفس الوقت ، فقـــد يتضمن تحقيقا ، ومحـــاولة لاقنـــاع الأطراف بقبول حـــلول معينة للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة فى قضـــية فلسطين اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للاشراف على تنفيذ التوصـــيات التى اقترحها ومنها اعادة اللاجئـــين الى وطنهـــم وتعويضـــهم عن ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية والاقتصـــادية •

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العـــامة ، المرجع السابق ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العـــام ، طبعـــة ١٩٦٩ • ص ٤٣٠ وما بعـــدها •

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا فى حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقـوى أثرا وأحسـم نتيجـة من الوسـائل السـياسية وذلك بسبب أنه ينحصر فى التحكيم وفى التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيـذ • وللأطراف المتنازعة دور أقـوى فى اختيـار الطـرف الثالث الذى يحكم بينهم فى التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف اذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على ارادة الدول المتنازعة (١) •

المبحث الثـانى

تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم الدولى

حققت المنظمات الدولية تقدما كبيرا فى مجـال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التى يقوم عليها فى كثير من الأحيان ، وهى خاصية اللجوء الاختيـارى اليهـا ، كما تطورت هـذه الأساليب ، وتميزت حقيقة الدور الذى يلعبه الطرف الثالث تجاهها •

فمع تعقد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانونى أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دوليـة من النوع الثورى Conflits revolutionnaires التى تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحـاجة الى وجـود وسيلة لحسـم المنازعات أكثر تنظيما ودائميـة من تلك التى كانت معروفة من قبـل • وقـام التحـكيم الدولى بهـذه المهمـة فى نطـاق المنازعات القانونية ، اذ أكمل النقص الذى قـد يوجد فيها ، وخفف الشـدة التى قد يؤدى اليهـا التطبيق الحـر فى بعضها • ولكن دور التحكيم كان محدودا ويكفى أنه لا يتمتع بسلطة سياسية •

---

(١) فى هذا المعنى ابراهيم العنانى ، اللجـوء الى التحكيم الدولى • رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها •

وهكذا بدت الحاجة الى تنظيم اللجوء الى الحل القضائى فى اطار أكثر وسعا لحسم المنازعات الدولية كلها ، وهذا يتطلب أطرافا أخرى أو ثالثة لهما فى نفس الوقت السلطة والاستمرار لمواجهة الحاجات الأكثر عمومية والأكثر عمقا للمجتمع الدولى : والحل الكامل لكل المنازعات الدولية لا يمكن أن يكون شاملا الا فى اطار المنظمات الدولية[1] .

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار . وبالرغم من أنهما لم تبتكر كلية وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة فى هذا النطاق . فلم يكن من الممكن اقامة نظام قضائى دولى حقيقى الا فى اطار منظمة شاملة ، اذ قد اثبتت التجربة فشل المحاولات التى بذلت لتحقيق هذا الهدف بدون اقامة منظمة شاملة . وكذلك الحلول السياسية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملاءمة اللجوء الى القوة المسلحة ؛ والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملها المتطور فى نطاق حماية حقوق الانسان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدولية الأدوات الوحيدة التى يمكنها أن تستبعد مبطء الأسباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتى يؤدى اهمالها فى مجتمع غير منظم الى اللجوء الى الحرب .

تنظيم المنازعات فى عهد عصبة الأمم :

وقد بدأ عنصر تنظيم الالتجاء الى الوسائل السلمية فى عهد عصبة الأمم ، اذ قد ألزم العهد الدول التى تقوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير فى حسمها ، فقد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (٢) .

---

(١) بول ريتر ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص .

(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطرق =

وقد جرت فى فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التى تحاول اجبار الدول على عرض كافة منازعاتهـا اما على المحـكمة الدائمة للعدل الدولى اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية • ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذى عقـد عـام ١٩٢٤ ، وألزم الدول بقبول الاختصـاص الالزامى لمحـكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخـر لكى يعرض على التحكيم أو مجلس العصـبة كل نزاع لا يخضـع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتى احتوت على نماذج لأربعـة اتفاقات تتصـل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليهـا بعض الدول ، وأوصت العصـبة الأعضاء باختيار احداها • وتسـتهدف هـذه المحـاولات

=

السلمية فقررت المـادة ١٢ ان اعضاء العصبة يوافقون على انه اذا نشـأ اى نـزاع دولى من شان اسـتمراره أن يؤدى الى احتكاك دولى على أن يعرضوا الأمر على التحكيم أو التسوية القضائيـة أو التحقيق بواسـطة المجلس ، ويوافقون على عدم الالتجاء الى الحرب بأى حال قبل انقضـاء ثلاثة شـهور على صـدور قرار التحكيم أو الحـل القضـائى أو تقرير المجلس ، وتكلمت المـادة ١٣ عن المنازعات القانونية وانواعها وقـررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدوليـة • وتتحدث المـادة ١٤ عن تنظيم المحكمة وولايتها •

أما المـادة ١٥ فهى تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجمعيتهـا العمومية فى نظر المنازعات الدوليـة ، وقـد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تسـوية للنزاع ، واذا لم تكلل هــذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يشـتمل على الواقع والتفسيرات المتعلقـة بالنزاع وشروط التسـوية التى يـرى المجلس أنها عادلة • وقـد فرقت المـادة بعد ذلك بين حالة موافقة أعضاء المجلس على تقريره (فيما عـدا أطراف النزاع) بالاجمـاع أو بالأغلبية : وفى الحـالة الأولى يوافـق الأعضاء على عدم الالتجـاء الى الحرب ضـد اى طرف فى النزاع يكون قـد نـزل على التوصيات الواردة فى التقرير • اما فى الحـالة الثانيـة فيحتفظ اعضاء العصبة لأنفسهم بالحق فى اتخاذ أى عمـل يرونه ضروريا لحفظ الحق والعـدل •

(١) لم يلق هـذا البروتوكول نجـاحا وسقط بعد أن انضمت اليـه العـديد من الدول • يراجع محمود سـامى جنينة ، القانون الدولى العـام • ص ٤٨ •

جميعها تلاف العيوب التى وردت بعهد العصبة ، والتى تبرز فى حالة عدم الموافقــة بالاجماع على ما يراه مناسبا للتسوية ، اذ ترك الأمر للدول لتتصرف حسبما تشـــاء بعد ذلك ، بما فى ذلك اللجــوء الى الحــروب .

حسم المنازعات فى ميثاق الأمم المتحــدة :

أما ميثاق الأمم المتحــدة فقد كان حاسما فى موقفه من حــل المنازعات بالطرق السلمية . فقــد جــاء ببنود الميثـــاق ما يفيــد اعتبــاره أحــد أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جــاء بالمــادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدوليــة بالوسائل السلمية » .

وجاءت المــادة ٣٣ بحكم خاص بالمنــازعات التى من شأنهــا تعريض السلم والأمن الدولى للخطــر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء فى الأمم المتحــدة — أن يلتمسوا حله بادىء ذى بــدء بطريق المفاوضــة والتحقيق والوســاطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجــاء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقــع عليها اختيارها » .

ويؤكد هــذا النص دور الغير فى حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجــأوا الى وســيلة من وسائله قبل عرض الأمر على المنظمة الدولية . واذا أخفقــوا فى ذلك ، يجب عليهم أن يعرضــوا الأمر على مجلس الأمن « المــادة ٣٧ » . ولقــد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنــازعات كوسيط بين الأطراف .

---

(١) مقاصــد الأمم المتحــدة هى : حفظ الســلم والأمن الدوليين ، وتحقيقا لهــذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتــذرع بالوسائل السلمية ، وفقــا لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحــل المنازعات الدولية التى قــد تؤدى الى الاخلال بالسلم او لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولى الالتجاء الى الغير لفض المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خلال المنظمة الدولية أو من خارجها عن المنازعات التى تعرض السلم الدولى للخطر ، وألزمها بالتدخل فيها ، ووضع — بمعنى آخر — مبدأ وجوب حل المنازعات بالطرق السلمية .

وهكذا لم يعد يجادل أحد الآن فى أن الالتزام بمحاولة التسوية السلمية للنزاع ، صارت مبدأ قانونيا ملزما . فضلا عن هذا الالزام الذى فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اهتماما كبيرا به فى العمل الدولى . وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا فى نظريتها عن التعايش السلمى : ويقول الفقه السوفيتى فى جملته بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) . كما أن الدول الجديدة قد جعلته من الأسس التى تلتزم بها فى علاقاتها الدولية (٣) . ونجد الكثير من المعاهدات الدولية تقترن بالتزام الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التى تنجم ، بالطرق السلمية . وقد طورت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات هذا المبدأ

---

(١) اعطى ميثاق الامم المتحدة للدول غير الاعضاء فى المادة ٣٥/٢ الحق فى أن تنبه مجلس الأمن او الجمعية العامة الى اى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق كما اعطى الميثاق للجمعية العامة فى المادة ١٤ حق الايصاء بتسوية اى موقف قد يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر ، تسوية سلمية . ذلك بالاضافة الى نص المادة ٦/٢ التى نصت على أنه تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هدى هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين .

(٢) يراجع فى ذلك Tunkin ، فى بحث له بعنوان
Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969,
Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هذا المبدأ ضمن المبادىء التى قررها مؤتمر باندونج عام ١٩٥٥ .

وفرقت بين نوعين من المنازعات التى تنتج من تطبيق المعاهدات وفرضت على الدول فى النوع الأول الالتجاء الى محكمة العدل الدولية لفض النزاع ، وعنيت بتنظيم هيئة للتسوية ألحقتها بمنظمة الأمم المتحدة ، وجعلت للسكرتير العام دورا فى تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر فى النوع الثانى من المنازعات . وكل ذلك يحملنا على تأكيد الزامية هذا المبدأ — مبدأ الالتجاء — وان كان الالتزام بالنتيجة التى تنتهى اليها هذه الوسائل لا يدخل دائرة الالتزام القانونى فى كثير من الحالات (١) كما أن الدول قد لا تنجح دائما فى الوصول الى حل عن هذا الطريق .

اختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى حسم المنازعات :

فى مثل هذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولى الواضح فى حل المنازعات بالطرق السلمية . وينبغى أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا فى حالة استنفاذ وسائل التسوية السلمية خارجها (٢) .

---

(١) يراجع فى هذا المعنى دراسة لنا عن مؤتمر فينا وتسوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩، ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٢) يقوم هذا الحكم على أساس أن الدول ينبغى عليها أن تختار الوسيلة المناسبة لحل منازعاتها بالطرق السلمية . فهناك العديد من المنازعات التى قد تنشب بين الدول وتستمر سنوات طويلة دون أن يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغى أن تبعد عن المنظمة الدولية . فالى المدى الذى تكون فيه هذه الدول مستعدة لحل منازعاتها عن طريق الدبلوماسية المباشرة ، أو باخضاعها للوساطة أو التحكيم ، فان المنظمة لن تحتاج الى التدخل . أما اذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على ان تحل منازعاتها بهذه الطريقة ، فانها تلتزم فى هذه الحالة بان تحيل النزاع الى المنظمة الدولية » .

وقد أعطى الميثاق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن اختصاصات فى هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليين فاذا كان النزاع على نحو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولى للخطر ، فان الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الأمن ، أما المنازعات الأقل أهمية ، فتنظرها الجمعية العامة . فالجمعية العامة — رغم أن لها أن تنظر فى أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين — الا أنه اذا كانت المسألة تحتاج الى اتخاذ عمل ما ، فانها تحيلها الى مجلس الأمن (المادة ٢/١١) كما أن الجمعية تسترعى نظر المجلس الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (٣/١١) . وليس لها عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التى رسمت فى الميثاق — أن تقدم أية توصية فى شأن النزاع ، الا اذا طلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) [1] أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ١/٣٣)، كما أعطته الحق فى أن يفحص أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) . وللأمين العام وللجمعية العامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن الى أية مسألة قد

= Russell يراجع فى مؤلفه

A History of the United Natios washington 1958, p. 279.

وأيضا كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣١٦ وما بعدها .

(١) لا يمنع هذا الحظر الجمعية العامة من مناقشة المسألة على الا تتخذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك اختصاص عام للجمعية العامة فى حل المنازعات بالطرق السلمية نصت عليه المادة ١٤ من الميثاق عندما قررت أنه « .. للجمعية العامة أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية اى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو =

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٢/٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصفة توفيقية الا فى المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو يملك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه الصفة فيها • وللجهات التى ذكرناها أن تنبه الى هذه الأحوال ([1]) •

ولقد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣/٣٥) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

العلاقات الودية بين الأمم .. » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعية العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجد الدول صعوبة فى حلها . وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية او تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فان تركها بدون حل سلمى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول . يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، السابق ص ١٤٥ .

(١) هذا مع ملاحظة ان لمجلس الأمن أن يعمل بصفة اخرى كوسيط بين الأطراف « اذا طلب جميع أطراف نزاع دولى ان يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) . ولا يشترط فى هذه الحالة ان يكون من شأن النزاع تعريض السلم أو الأمن للخطر ، وذلك لان توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج عن اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه . حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ .

أو من الجمعية العامة ليس لها قوة الزامية ، بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، لا تلتزم الدول بتنفيذها . ومع ذلك فاذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر ، فان المجلس يتدخل بصورة أخرى ، تتخذ قراراته فيها صفة الالزام على ما سنوضح بعد قليل فى اطار منهج الأمن الجماعى .

تقـــدير :

نستطيع أن نصف هذا المنهج بأنه منهج يعتمد أساساً على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ، واعطاء فرصة للدول لكى ترى الحقائق بنظرة واقعية ، وبعد فترة التمهل ، والتحقق .

ونستطيع أن نقول أنه وسيلة ناجحة فى معظم الأحيان ، فنحن نحتاج الى تطوير الوسائل واصطناع السبل القادرة على التشبث بحل الخلافات . والمعينة على حل المنازعات التى تهدد بأحداث حروب لا ضرورة لها ، وبالتالى يمكن تلافيها .

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصلح وحدها لمواجهة مشكلة الحرب ، فالحرب ليست مجرد أداة من أدوات التسوية تصطنع ، لأن الناس المتعاصبين تبلغ بهم الاثارة والكبر حدا كبيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر . ان نوع الحرب الذى يتحدى بشكل خطير غريزة البقاء عند الانسان هى تلك التى تمثل خطية سياسية مقصودة عامدة أو محسوما مدبرا ومحسوبا على أسس النظام الدولى الراهن . هنا لا تكون المشكلة عرضا بسيطا له مداواة أساسية ، ولا يمكن تحديدها أو وصفها على أنها مجموعة منازعات كلما لا يمكن ازالتها أو حصرها بحل المنازعات . كما أن هذا المنهج يجعل الأمم المتحدة تفترض أنه بالنسبة للمشكلات الشائكة التى لا حل لها : من المفيد أن تحيل الى أجل غير مسمى شرعية التدابير الملموسة الوقتية والمنظمة ، تترك لجان التحقيق والتوفيق معلقة الى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل فى ميدان النزاع ، وهى لا تحرز شيئا الا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وفقا للفكرة التى أعلن عنها هنرى كابوت لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « ان بعض الأشياء لا يمكن أن تدلوها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون فى وسعكم حلها ، ولكنكم لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما فى وسعكم هو أن تمطوها مطا وتمدوها مدا وتجروها جرا ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط ، فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن اسرائيل تمد خطة مدبرة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهى كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تهيء الهجوم وتخرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف اطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذى جاب منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم قدم تقاريره الى الأمم المتحدة ، ولكن شيئا لم يحدث وقد ظل وقف اطلاق النار مستمرا ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف اطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلا بعد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتحين الفرص للقضاء عليه . ولذا انطلقت فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المعتدى من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن فى وضع حل نهائى للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبى من هذه المشكلة هو الذى أدى الى تعقد الموقف أكثر فى الشرق الأوسط وجعل مصر واسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وتهتم بتشكيل قوات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة بما يمثله ذلك من خطر على الموقف المصرى .

والواقع أن نجاح الأمم المتحدة فى حل أية مشكلة أو فشلها يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بصدد المنازعة القائمة ، ومدى علاقتها بأطراف النزاع . فالأمم المتحدة قد نجحت فى حل المشاكل التى وقفت الدول الكبرى منها موقف الحياد ، وبذلت جهودا للتفاهم من أجل الوصول الى حل للمشكلة (١) . أما انحياز دولة من الدول الكبرى الى أحد جانبى النزاع ، فمعناه فشل الأمم المتحدة فى حل هذا النزاع . ولعل وقوف الولايات المتحدة الأمريكية فى صف الجانب الاسرائيلى هو السبب فى عدم الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن .

٢ — مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل النزاع بمسائل تحرص عليها الدول ، وترتبط بسيادتها كما لو كان متصلا بالحدود ، أو الاختصاص ، صعب حل النزاع ، والعكس صحيح .

٣ — مدى معرفة الرأى العام العالمى بابعاد النزاع وبوجه الحق فيه . ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصحاب النزاع على التعبير عنه ، وكسب المؤيدين له .

٤ — مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطرق السلمية ، اذ قد لا يكون لدى الطرفان أو أحدهما رغبة فى حسم النزاع اما خوفا من القوى الضاغطة فى شعبها أو لرغبتها فى استمرار النزاع للكسب السياسى أو المادى على حسابه .

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٢ ، ويضرب مثالا لذلك بمشكلة ايريان الغربية .

الفصل الثانى

منهج الأمن الجماعى

قلنا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد عصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المحققة التى تسببها من ظاهرة الحرب • ولقد كان المنهج الأول الذى قصد به واضعو الميثاق تفادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية للنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الاقناع والاستمالة الى تحكيم العقل لتلافى الخسائر المهددة للمصلحة القومية الذاتية وهى تفترض — على الأقل لأسباب تكتيكية — الالتباس فى تقدير الصواب فى موقف معين ، وتتلافى من ثم الحكم الابتدائى على القيم الأدبية لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم تمارس الضغط عن طريق هذه الوسائل السلمية — على الفريقين على السواء — لاتخاذ مواقف أخلاقية تفضى الى حل يرتضيانه • وقد سبق أن قلنا أن هذه الوسيلة لا تواجه كافة أنواع المنازعات وأن الأمور قد لا تكون دائما بهذه البساطة . ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنازعات بالطرق السلمية • وهنا لم يشأ واضعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تنظيم سلطة الحكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تثور بين الأفراد ، وتحسمها بحكم ملزم يستطيع الطرف المضرور أن يعتمد على السلطة التنفيذية فى تنفيذه ، وبالتالى يتحقق له حسم النزاع • كما أن السلطة التنفيذية تنظم على النحو الذى يحمى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قد تسول له نفسه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المتصور أن نجد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قد تكون هناك دولة راغبة — لسبب أو لآخر — فى التوسع

واحتلال الأراضى الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تعتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى فى أرضها ، وقد تستخدم نفوذها لضغط على الشعوب الأخرى .. الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تنجح فى وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلابد من أن يتضامن المجتمع الدولى فى كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة الضرورة ، وللمجتمع الدولى بالتبعية ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ ان المجتمع الدولى لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية ، ولو وصل الى ذلك لأمكن القول بأن السلطة العليا التى تعلوه بامكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولى يبتعد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعى « نزل فى منتصف الطريق بين النقاط الطرفية الفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية . فاذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمرا لا يحتمل ، وأن الحكومة العالمية ما زالت -د على الأقل فى المستقبل القريب — أمرا بعيد المنال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعى كبديل بعيد بعدا كافيا عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعدا كافيا عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تدقيقه (١) .

المبحث الأول

الحالات التى يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعى — على نحو ما أوضحنا — أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد به فقط تحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، إلا فى حالات تهديد السلم ، أو الاخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعى

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٤٧

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التى يفرضها الميثاق على الدول ، وإنما يقتصر ذلك على مواجهة الاجراءات العسكرية التى قد تلجأ اليها الدول مخالفة للالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق .

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الاخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالمعنى التقليدى ، بل تعدت ذلك الى حالات أخرى ، فالفقه يسلم اليوم بأن استمرار استعمار أقاليم أخرى ، وعدم السماح لأهلها بحق تقرير المصير (١) وكذلك حالات التفرقة العنصرية التى تمارسها بعض الدول الاستعمارية أو الامعان في مخالفة حقوق الانسان [illegible] الآن من الحالات التى تهدد السلم [illegible] ضد الانسانية [illegible] [illegible] الآن في [illegible] نوفمبر عام ١٩٦٥ [illegible] فيه الدول الأعضاء بقطع [illegible] علاقاتها الجوية والعلاقات الاقتصادية مع روديسيا الجنوبية ، وتلك [illegible] عسكرية عنصرية من جانب [illegible] كذلك أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات توصى فيها باتخاذ (٢) [illegible] عسكرية لمواجهة حالات اعتبرتها تهديدا للسلم مثل القرار [illegible] ديسمبر عام ١٩٦٣ [illegible] الدول الأعضاء بأن [illegible] [illegible] الدولية [illegible] وكذلك في المؤتمرات وفي [illegible] الدولية الأخرى [illegible] وكذلك [illegible] عام ١٩٦٢ [illegible] علاقاتها الدبلوماسية مع [illegible] افريقية [illegible] [illegible] من صور التعامل معها (١) .

---

(١) [illegible]

(٢) راجع في [illegible] قانون التنظيم الدولى ج ٢ ص [illegible] Southern Methodist University Press, 1972, p. 3 ff.

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جعله لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل جعله يشمل أيضا التدابير التى لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه فى الفقه الدولى « العدوان غير المباشر » indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العدوان بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية فى دولة أجنبية ، أو يرتكب بأى شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » .

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادى يعتبر بدوره صورة من صور العدوان المحرمة . وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسى لدولة أخرى، بغرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجارى الدولى ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) .

وهكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعى لم يعد يقتصر على حالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وانما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به . والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا . فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن الحظر يشمل

---

(١) القرار رقم ٣٨٠/٥ والصادر فى ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ .

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist Uuiversity Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بمـا فى ذلك تلك التى لهـا خاصـية سياسية أو اقتصـادية •

المبحث الثـانى

السلطات المخولة لمجلس الأمن وللجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعى سلطات فعالة لمجلس الآمن لكفالة حماية النظـام الدولى ، ومنـــع أية محـاولة للاخـلال به أو لتهديد السـلم •

وقد جاءت المـادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولهـا « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قـد وقع تهـديد السـلم أو اخلال به ، أو كان ما وقـع عملا من أعمال العـدوان • ويقـدم فى ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثـاق لحفظ السـلم والأمن أو اعادته الى نصـابه » •

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العـدوان أن يختار أحـد التدابير الآتية :

١ ـ التدابير الوقتيـة :

تحدثت المـادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحـدة عن هـذه التدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ـ قبل أن يقدم توصياته ـ أو يتخـذ التدابير المنصوص عليها فى المـادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للأخـذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخـل هـذه التدابير المؤقتـة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم •

---

(1) Sahovic : Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation : Yogosla in 1969, p. 5. FF.

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعجز أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

وتستهدف هذه التدابير المؤقتة — على ذلك — منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .

كما تتعدد صور هذه التدابير ، فقد يأمر مجلس الأمن بوقف اطلاق النار ، على نحو ما رأينا فى القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب قوات أجنبية من احدى مناطق النزاع ، وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية فى منطقة نزاع ... الخ .

الفصل بين القوات : تطبيقه فى منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن ندخل فى هذا القبيل الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق فى حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية وإسرائيل [illegible] مجلس الأمن القرارين رقمى [illegible] فى منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة . ويعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تتخذ [illegible] عليها الأطراف [illegible] مجلس الأمن [illegible] الجمعية العامة .

وقد تم الفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية فى أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قرار من مجلس الأمن كما ذكرنا ، كما وضعت التفصيلات من جانب الأطراف وبتوسط الدول الكبرى ، وتحت إشراف مجلس الأمن ، وتم ابرام اتفاقية حول هذه الأسس وقع عليها الأطراف المتحاربة عن طريق ممثليهم العسكريين .

٢ ــ التدابير غير العسكرية :

خولت المـادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السـلم والأمن الدوليين أو إعادته الى نصابه •

ولقـد تحدثت المـادة ٤١ عن التدابير غير العسـكرية ، وقـد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيـذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضـاء « الأمم المتحـدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجـوز أن يكون من بينها وقف الصـلات الاقتصـادية والمواصلات الحـديدية والبحرية والجـوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليـا وقطع العلاقات الدبلوماسية » •

وواضح أن هـذه المـادة تضرب أمثلة فقط لما يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تحصرها بالتالى •

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسـكرية ، تعتبر من الوسائل المستحدثة فى القـانون الدولى • وربما طبقت لأول مرة من جانب الصـين ضـد الولايات المتحـدة الأمريكية عام ١٩٠٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية ردا على قفـل اقليم الولايات المتحـدة الأمريكية فى وجه المهاجرين الصينيين • وقـد أثبتت الحربان العالميتان أهميـة هـذا السلاح ــ وخاصة فى الزاوية الاقتصادية ــ وانه ما من دولة مهما عظـم شأنهـا وكثرت مواردها ، يمكنها أن تقـاوم مقاطعـة اقتصـادية منظمة تشترك فيهـا عـدة دول • وأجاز القانون الدولى التقليـدى اتخاذ هـذه التدابير اذا كان القصـد منها الرد على عمل غير ودى أو غير مشروع •

ولقـد أثر التنظيم الدولى فى فكرة المقاطعة الاقتصادية من ناحية أخرى ، فى أنه تنبـه الى خطورتها وأسلحتها ... الأمن

الجمـــاعى الذى يمكن الالتجاء اليهـــا لفرض عقـــوبات على الدول المعتـــدية .

وقـــد جاء النص على هذه التدابير فى المـــادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخـــلالا بالتزاماتها فى العهـــد ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنها قامت بعمل حربى ضـــد الدول الأعضاء فى العصبة وتعهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقـــوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(جـ) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخـــلة وبين رعايا الدول الأخـــرى سواء أكانت أعضـــاء فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجـــزاء الاقتصـــادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصـــول الاخلال ، وفى هـــذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء الحـــربى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقـــع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأســـلحة التى يمكن أن توجـــه ضـــدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضـــعو عهد العصبة اهتمامهم الى هـــذا الجزاء وحـــددوا أشكاله وجعلوا القيـــام به واجبا على الدول الأعضـــاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقـــد جعلوه الجزاء الأصلى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير محتمـــل توقيعه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

فى العصبة هى صاحبة الشأن ، كل فيما يخصها ، فى تقدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خلاف الجزاء الحربى ، الذى يجب أن يأذن المجلس به • وقد ثبت من المناقشات المختلفة التى دارت أمام المجلس وأمام الجمعية ، اتفاق كلمة الدول على أن المادة تعطى لكل دولة عضو فى العصبة الحق فى أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتطبيق الجزاء الاقتصادى ضد دولة مخلة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لها الحق فى أن تقرر ذلك نيابة عن الدول التى تملى قرارها عليها ، وتلزمها بالاشتراك فى توقيع الجزاء • وتبين بجانب هذا ، رغبة الدول ، فى حالة قيام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأى ومناقشة الوقائع — وكثيرا ما يكونمختلفا عليها — مستعينة فى ذلك بهيئات العصبة • وقد أتفق على أن يدعى المجلس للانعقاد بمعرفة أى دولة أو دول أعضاء فى العصبة اذا ظهر لها احتمال تطبيق الجزاء ضد دول مخلة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التى يهمها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخلة أو الدول التى تربطها بها علاقات اقتصادية أو تجارية هامة • فاذا رأى المجلس ، باتفاق الآراء ، محلا لتطبيق الجزاء ، أعلن المقاطعة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا فى تنفيذها ضد الدولة المخلة • أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، استردت الدول الأعضاء فى العصبة حريتها فى التصرف ، وحقها فى أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتوقيع الجزاء أولا •

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحديد التاريخ الذى تبدأ منه المقاطعة ، وبوضع خطط المقاطعة وتنظيمها ، على أن تشترك فيها الدول جميعا كل بقدر مالها من القوة ، وما تملكه من الوسائل •

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٦ على وجوب التعاون

بين الدول الأعضاء فى توقيع الجزاء الاقتصادى والمالى المنصوص عليه تخفيفاً للخسائر والمضايقات التى يمكن أن تترتب عليها وتفرض عليها واجب تقديم المساعدة لأى دولة منها توجه ضد أعمالها الدولة المخلة اجراءات ضغط خاصة ، كما تفرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الرافضة لتنفيذ واجباتها قبل العصبة (١) .

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادى ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ لاخلالها بالتزاماتها فيما أبرمته من معاهدات وواجباتها فى العهد ، ولقد صدر الاذن بتوقيع الجزاء الاقتصادى فى قرار من الجمعية العامة . وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو فى العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التى دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضواً فيها . ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح فى منع ايطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة اليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه .

ونخلص من ذلك الى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية لجزاء من اجراءات الأمن الجماعى وأن قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق فى اللجوء اليها ضد الدولة المعتدية . وقد تطور هذا الاجراء فى العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية فى اتخاذه ، وقنن على هذا النحو فى ميثاق الأمم المتحدة ، على النحو الذى ورد فى المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق (٢) .

---

(١) يراجع فى فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شفارزنبرجر عن القانون التنظيمى الدولى . المرجع السابق ص ٥٨٣ ، ويراجع مؤلف الدكتور محمود سامى جنينة القانون الدولى العام ص ٥١٥ .

(٢) تحدثت المادة ٥٠ عن حق الدول التى تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منع أو قمع يتخذها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذاكر مع المجلس بصدد حل هذه المشاكل .

ويثير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العديد من المشكلات • فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذى ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذى يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فاذا ما ذكرنا أن نظام العضوية فى مجلس الأمن قد يحول دون اتخاذ أى قرار من هذا القبيل فى مواجهة أية دولة ، فان الصعوبة تثور حول ما اذا كان من حق الدول منفردة أو فى نطاق منظماتها الاقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذى نراه أن شلل مجلس الأمن ، يؤدى الى غياب السلطة المركزية التى خولت اتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود الى الوضع الطبيعى الذى يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تتقيد بالأوضاع المقررة قانونا •

٢ — اتخاذ تدابير عسكريه :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير وفقا للمادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق • وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لاتفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه • ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » •

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعى ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدأ أن اللجوء الى الحرب من قبل أية دولة منها على نحو فيه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة فى الفصول الخاصة بالتسوية

السلميــة فى العهــد ، ينبغى أن ينظر اليه بداته على أنه عمـل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هده المــادة امكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بنــاء على توصــية مجلس العصبة ، وان احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول فى هــذه الاجراءات العسكرية (١) • والواقع أن الجزاءات العسكرية لم تأخذ سوى أهمية ثانوية فى ظل عهد العصبة •

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبــدء باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العســكرية ، بل له أن يقرر منــذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) •

القــوات المقــاتلة :

من الطبيعى وقــد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هــذه القوات ، ونظــام عملهــا ، وقــد بحث هــذا الوضع فى مؤتمر سان فرانسسكو ، حيث تردد فيــه الأخــذ بواحد من هــذه الحلول :

الأول : انشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليهــا •

---

(١) محمــود سامى جنينة ، القــانون الدولى العــام ، ص ٥١٦ • ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحــدة ص ١٢٩ والدكتــور مفيد شــهاب ، المنظمات الدوليــة ص ٢٨٥ حيث ذكــر كل منهما انــه لم يرد بعهــد العصبة حكم مماثل •

وواضح أن عهــد العصبة قــد عرف نظــام التدابير العسكرية ، ولكن لم يهتم بهــا الاهتمام الكافى ، لذا لا نرى أن حكم الميثــاق جديد تمــاما ، وانمــا هو تطوير لنظام ورد فى عهد العصبة •

(٢) حامد سلطان القــانون الدولى العــــام فى وقت السلم طبعــة ١٩٦٠ ص ٩٥٥ وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ •

الثانى : وضع وحـدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هـذه الجيوش بقيادته الوطنية (١) .

وقـد وقع الاختيار على الحل الثانى ، ونصت المـادة ٤٣ على تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبـه وطبقا لاتفاق أو اتفـاقات خاصـة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمسـاعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السـلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » .

وواضح أن النص قـد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن .

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجـلس بالقـوات المسلحة والمساعدات وما اليهـا . أما شروط تقـديمها فمتروك الى ما يتراضى عليـه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى تحدد على ما جاء فى الفقرة الثانية من المـادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عمـوما ونوع التسـهيلات والمسـاعدات التى تقـدم » فنص المـادة الثالثة والأربعين انما يقتصر فى الواقع على تقرير مبـدأ الالتزام بتقديم القـوات ومنح التسهيلات تاركا اعمال هـذا المبـدأ ووضـعه موضع التنفيذ الى ما يعقـد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض .

ومجلس الأمن هـو الذى يبـادر بالدعـوة الى عقـد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها . فالفقرة الثالثة تقضى بأنه :

---

(١) حامد سلطان ، المرجع السابق ص ٩٦٠ .

« ٣ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بنـــاء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضـــاء الأمم المتحـــدة أو بينـــه وبين مجموعات من أعضـــاء الأمم المتحـــدة وتصدق عليهـــا الدول الموقعـــة وفق مقتضـــيات أوضـــاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء — كما يتضح من هـــذا النص — التزام بالدخول فى مفاوضات مع المجلس لعقـــد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليهـــا على الأرجح أن تخضـــع لأية أوضـــاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها فى هـــذه الاتفاقات . وتصر الدول ذات الشأن على رفضـــها . فالمســـألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الالزامية فيتعين على الدولة أن تصـــدع له ، بل المسألة هى تعاقد دولى يلزم لانعقـــاده تلاقى ارادة الطرفين على موضـــوعه بدون اكراه أو تهـــديد . ولعل الاضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشـــأن على هـــذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية توكيد من قبيل التزيد لهذه الحقيقة .

وواضح من نصوص الميثاق فى شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدى الى تجريدها من وضـــعها كقوات قومية تابعة لدول معينة .

ومجلس الأمن هو الذى يقرر فى كل حالة على حـــدة ما اذا كانت القرارات التى أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحـــدة أو بعضها ، بل ان له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التى تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد الى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية فى حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصـــادية أو سياسية . ذلك هو مفهـــوم المـــادة الثامنة والأربعين التى تنص على أنه (١) :

---

(١) يراجـــع بويت ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكى هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٣٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بهـا جميـع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس •

٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمـل فى الوكالات الدوليـة المتخصصـة التى يكـونون أعضـاء فيهـا •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل فى تطبيق ما يقـرره المجلس من تدابير ، اذ تنص المـادة التاسـعة والأربعون بأن « يتضافر أعضـاء الأمم المتحدة فى تقـديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » •

لجنـة اركان الحـرب

لم يغب عن واضعى الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهـاز الفنى الذى يسـاعده على النهـوض بمقتضيات التبعـات العسكرية المنوعة التى عهـد اليه بهـا ، ولذا نصت المـادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التى يستند كيانها القانونى الى نص الميثاق عليهـا بالذات وبيـانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسـير أعمالها • وتؤلف هـذه اللجنة من رؤسـاء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمـن أو من ينوب عنهم ، فهى مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، على أن للجنـة أن تدعو أى عضـو من أعضاء الأمم المتحـدة سـواء كان عضـوا بمجلس الأمن أو لم يكن للاشتراك فى عملهـا اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو فى عمل اللجنـة الخاص بمسـألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنـة على النهـوض بمسئولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضـاء بالذات الاشتراك فى جميع أعمـالها عـلى

نحو مستمر ، اذ يكون هـذا اخلالا بالوضـع الخاص الذى روعى في تشـكيلها .

ولجنة أركان الحرب تابعـة لمجلس الأمن وخاضـعة لتوجيهاته ومسئولة أمامه في تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجـه عام كمـا تقـرر المادة السابعة والأربعون « أن تسـدى المشـورة والمعـونة الى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجـات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القـوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونـزع السـلاح بالقـدر المستطاع . واللجنـة كذلك مسـئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجي لأية قـوات مسـلحة موضـوعة تحت تصرف المجلس » ونخص المادة السـادسة والاربعون بالذكر جزئيـة من جزئيات هذه الوظيفة اذ تنص على أن « الخطط اللازمة لاسـتخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » .

٤ — عمليـات حفظ السـلام :

لم يتمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوقـع أية اتفاقات بهـذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظـرا لعـدم الاتفاق بين الدول الكبرى بهذا الشأن .

وقد استدعت الظروف الدوليـة في حالات كثيرة أن تتدخل الأمم المتحدة عن طريق قوات تابعة لهـا في المشاكل الدولية . وقـد دعاها ذلك الى أن تنشىء قـوات الطوارىء الدولية ، وأن تحـدد لها المهمة الموكولة اليها في كل مـرة تقوم الحاجة الى قيامها . ولقـد اختلفت الآراء في الطبيعـة القانونية لهذه القـوات — فالبعض يعتبرها من تدابير الأمن الجماعي ، ويدخلهـا في نطـاق المـادة ٣٩ من الميثاق ، على الخصوص في فقرتها التي ذكرت « ويقـدم في ذلك توصياته » فالمادة تكلمت عن التدابير العسـكرية وغير العسـكرية بقـولها « يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصـيات .

وهى تعنى عند هـذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع • ويمكـن — على ذلك — لمجلس الأمـن أن يوصى الأطـراف بأن يستخدموا قواتهم المسلحة فى نطاق عمليات يتخذونها بشكل فردى كما حدث فى كوريا عام ١٩٥٠ (١) •

وهنـاك رأى آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم يتحدث عن عمليـات حفظ السـلام ، وانما استحدثتها المنظمـة فى العمـل •

وعلى أى الأحوال ، فان عمليات حفظ السـلام صارت من أهم الانجازات التى تمت فى نظـام الأمم المتحـدة ، فلقد أدت مهـام متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار انسانيـة ، وحضـارية ، فضـلا عن المهـام السلمية المتعددة •

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارىء الدوليـة على مجلس الأمن ، وانما أصـبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العـامة للأمم المتحدة قـرارات بانشاء عمليات حفظ السـلم ، وذلك طبقـا لقرار الاتحاد من أجـل السـلم • ولا شـك أن نصـوص الميثـاق الصريحة لا تتحدث عن عمليات حفظ السـلام ، وانما هى مهمـة طورها العمل فى الأمم المتحدة •

---

(١) فى هـذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القـانون الدولى ص ٧٨٧ • ومن الفقهـاء من يرون أن هـذا القرار يعد صورة من صـور ممارسة تدابير القمـع ، أو هى التطبيق الوحيد لهـا فى حيـاة الأمم المتحـدة • يراجع بويت ، المنظمات الدوليـة ص ٧٨ •

المبحث الثـــالث

ضرورة تضامن الدول فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى

يتطلب نظام الأمن الجماعى توافر قدر كبـــير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولى ، تضامنا يقترن بايمان بقضية أساسية هى أن السلام لا يتجزأ . ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانسانى أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ثلم فى جزء يهدد بفكه وحله وانتهاكه فى سائر الأجزاء . ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعى هو امكان تحقيق السلم عن طريق ترابط القـــوى بين جميـــع الدول فيما عـــدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضاء الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحـــديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان ، وثالثها القـــدرة على الاشتراك فى عمل واحد ضد المعتدى (١) .

---

(١) يراجع فى هـــذا المعنى

Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuinya. International organisation, India, 1970, 121 Rodee Androson. Introduction to Political Science. Tokye 1970.

ويعلق p. h. Masin على أهمية عنصر الرضا فى كل نظـــام الأمـــم المتحدة . ويراه حدا موضوعا على كافة اعمالها فالرضا المتمثل فى قبـــول الأحكام التى يتضمنها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنـــده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص .

du point de vue de fondement des compétences en effet, L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenies par les etats consentement exprime par l'acceptation de la charte constittive de l'organisation.

كما انه فيما يتعلق بممارســـة الاختصاصات فان الرضا كقيـــد على اعمال المنظمة يبـــدو بصورة اكثر وضوحا ، لان المنظمة الدوليـــة لا تتصرف — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المنشود لا يتأتى الا بالحصول على رضا الدولة .

=

ومع ذلك فلابد من أن نشير الى التقدم الهام الذى أحرزه ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن • فالدول — فى ظل نظام العصبة هى التى كانت تقرر بصفة منفردة ما اذا كان قد حدث خرق للعهد وفقا للتفسير الذى أعطى لنص المادة ٤ من العهد • أما فى ظل الأمم المتحدة ، فقد سبق أن رأينا أن مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما » [المادة ٣٩ من الميثاق] • ويعلق أحد الفقهاء على ذلك بقوله أنه « بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقتصادية اذا كان الاعتراف من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحبوحة الاسهام الاختيارى فى الجزاءات العسكرية ، فان الميثاق يضع كل الأعمال العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن • مانحا هذه الهيئة سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة اصدار الأمر للاعضاء بفرض الضغط غير العسكرى ، ولمجلس الأمن نفسه تحريك وتعبئة القوى العسكرية التى من المفروض أن يضعها أعضاء المنظمة تحت تصرفه بصفة دائمة [1] ••• » •

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضاء الدول اذ تعلق الأمر باتخاذ تدابير القمع • فهذا الرضاء ما زال أمرا

=

L'organisatcon internationale ne dispose qu, exceptionnellement du Pouvior d'agir contre la volonte de l'etat et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectf recherche suppose l'obtetion du Consentement de E'tats. ».

يراجع مؤلفه

l'Organisation des Nations Unies et la Mantien de la paix, Paris 1961. p.

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٦٩ •

ضروريا لتنفيذ هـذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص فى المـادة ٢٥ على تعهـد « أعضاء الأمم المتحـدة بقبول قـرارات مجلس الأمن وتنفيـذها وفـق هـذا الميثـاق » • وتبـدو ضرورة رضاء الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قـدر من القـوة منهـا على الأقـل فى التصـور الممكن لتنفيذ القـرار • فهـذا التنفيذ لا يتـأتى الا اذا رضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليـه فى المـادة ٢/٥ ، ٤٣ بالنص على تقـديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عـون الى الأمم المتحـدة فى أى عمـل تتخـذه وفق هـذا الميثاق وبتعهـدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بنـاء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصـة ما يلزم من القوات المسـلحة والمسـاعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحـو ما ذكرنا من قبـل •

والثانى : سلبى : ويتطلب هـذا الالتزام من الدول الأعضـاء الامتناع عن تقـديم أى مسـاعدة لأى دولة تتخـذ الأمم المتحـدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويثير هذا الالتزام على الخصوص العـديد من المشاكل فى العمل الدولى •

فالى أى مدى تلتزم الدول بمسـاعدة مجلس الأمن فى اتخـاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهـل يجوز للدول الأعضـاء غير الأطراف فى نزاع معين أن تتخـذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقـع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

---

(١) جاء بالمـادة ٢/٥ « كما يمتنعون عن مساعدة اية دولة تتخـذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من اعمال المنـع والقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها فى معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لصالح هذه الدولة • كما يقع على الدول الأعضاء واجب ساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل فى تنفيذ التدابير التى يصدرها حتى ولو لم تشترك فى أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد •

الوضع الثانى : يكون فى الحالة التى لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى • وهنا يثور الشك فيما اذا كان بمكنة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هى حقوقها وواجباتها حيال الدول المتحاربة •

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى فى هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهى تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن فى العثور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدولة التى تدمغ بالعدوان •

واتجه البعض الآخر الى القول بامكان اتخاذ موقف الحياد (١) فى هذه الحالة مادام المجلس قد فشل فى تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته فى اتخاذ التدابير اللازمة •

ويقول لوثرباخت أن للدول الأعضاء فى حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعى عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبا ، بما فى ذلك ،

---

(١) الدكتورة عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثانى ص ٢٤٨ وما بعدها •

فضلا عن حق اللجوء الى الحرب ، انكار الفوائد المـادية للحياد ، واجراءات التمييز ضـد المعتدى • الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القـانون ، فان الصـعوبة الحقيقية تنشـأ عنـدما تقـوم الدول التى لا تتمتع بحق الدفاع الفردى أو الجماعى بالتمييز ضـد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشان النزاع فى أحد أجهزة الأمم المتحـدة المختصـة •

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضـاء — فرادى ومجتمعة فى حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحـدة فى اتخاذ اجراء ملزم أو تقرير وقوع العـدوان — صلاحية تقرير وقوع العـدوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصـوص عليهـا فى الفصـل الأول منـه ، وأن تتصرف تبعـا لقرارها هـذا دون أن يصـل تمييزهـا لصـالح الفريق الذى ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلى عن طـريق القوة • ويعتبر هـذا التمييز حقـا لها وليس واجبا عليها أى أن لهـا اذا شـاءت أن تتقيـد بواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف • ان ذلك يعنى أن بامكان الدولة العضـو فى مثل هـذه الحالة أن تميز لصالح أحـد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أى أن تمييزها يكون مبررا فقط فى حالة استناده الى قرار يعتبر فيـه أحـد أطراف النزاع فى حالة الدفاع عن النفس (١) •

وعلى أسـاس هـذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

---

(١) يراجع فى التفاصيل : منزر عنبتاوى ، واجبـات الأطراف الثالثة فى الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركـز الأبحـاث ١٩٧١ ص ١١٢ •

وأيضـــا :

Brownlie, International law and the use of force by States oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Pcace, London 1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربى عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا ، وذلك على أساس موقفهما العدائى من القضية العربية قبل وبعد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربى عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضية العربية على أساس أن واجبها أن تقف ضد المعتدى ، وأن تسارع بايجاد حل القضية العربية وخاصة بعد أن أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التى تدين اسرائيل، وقد وقفت الولايات المتحدة ضد صدور أى قرار بتوقيع جزاء عليها من قبل مجلس الأمن ، الا أنه يكفى أن نطالع هذه القرارات لنعرف أى طرف هو المعتدى ، وهذا

---

(١) قدمت الولايات المتحدة لاسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وايدتها على ما يقولون بكل شىء من لقمة العيش الى طائرة الفانتوم .. أما هولندا فقد استدعى وزير خارجيتها سفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحرب الأخيرة ، وطلب منهم ابلاغ حكوماتهم بانها تعتبرها معتدية ، وطالب بانسحاب القوات المصرية الى خطوط ما قبل السادس من أكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون فى مظاهرات احتجاج ضد العرب فى هولندا كما سهلت جمع المتطوعين والمعدات العسكرية لاسرائيل وعلى ذلك نصفة العداء لديهما واضحة ، ويمكن بالتالى اتخاذ اى تدابير للتمييز فى المعاملة ضدهما ليس من جانب العرب الذين يدافعون عن موقفهم العادل وعن اراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الأخرى الأعضاء فى المجتمع الدولى .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرارها الصادر فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخذ تدابير تشمل التأميم ونزع الملكية وكافة صور التصرفات الأخرى فى مواردها الطبيعية بالزيادة أو النقصان اذا كان ذلك لازما للمنفعة العامة او السلم العام او المصالح الوطنية والتى تعتبر ذات اهمية تفوق المصالح الخاصة او الشخصية ، سواء اكانت محلية او اجنبية . يراجع قرار الجمعية رقم ١٨٠٣ (١٧) بشأن السيادة الدائمة للدول على مصادرها الطبيعية . ويراجع للمؤلف بحث استخدام سلاح البترول فى المعركة وموقف القانون الدولى ، مجلة السياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحـــده يكفى لاتخـــاذ اجراءات تمييرية ضـــد هذه الدولة المعتدية ، ويبرر للدول المعتـــدى عليها أن تتخـــذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى واجبها ، خاصـــة وأن هـــذه التـــدابير — خفض البترول — تدابير مشروعة أساسا •

تقـــــدير :

قيـــل فى تقـــدير نظـــام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل : لقيامه على افتراض متناقض : هو أن الدول — فى وقت واحـــد — عنـــدها من الشعور بعـــدم المسئولية قـــدر كاف لخلق مشـــكلة الحرب • ثم لديها القـــدرة على حل المشكلة • ان ظروف العالم لم تصـــل الى الوضـــع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى الحد الذى يجعلها تكتل قواها لمنع الحرب على النحو الذى افترضه نظام الأمن الجماعى لـــكى يقـــوم ، والا لمـــا كان هنـــاك أى داع لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبـــارة أخرى ان الأداء الناجح لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنهـــا وجـــدت ، لجعلت المنظمة لا ضرورة لهـــا • وعلى ذلك فنحن نـــرى أنه من اللازم أن يحـــدث تغيير فى نظـــام العلاقات الدولية حتى يمكن ان ينجح الامن الجماعى بوضـــعه الحالى • من اللازم أن تتغـــير موازين القـــوى فى العـــالم وان تخفف الدول — وخاصة الكبرى — من التشبث بفـــكرة السيادة ، فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتيـــة ، وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعية التى تتخـــذ وفقا للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره التحكم الدولى فى القوى المســـلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح فى تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليـــل •

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن الجماعى هى « الاعتراف المتزايد ، والادراك النامى » بأن الحـــرب فى أى مكان هى تهـــديد

للنظام فى كل مكان ، كما أنه أسهم فى توكيد وصيانة الوعى الواقعى بأن الدول نفسها هى العناصر الفعالة فى مركب المجتمع الدولى ، وأنها بناء على ذلك هى المآرب اللازمة لنظام هادف للتحكم فى الاخلال بالنظام الدولى • ثم ان هذا المنهج قد أذكى انماء بدائيا بالشعور بالمسئولية حيال مجتمع عالمى من قبل الحكومات والشعوب• أنه بذلك يمكن أن يدفع الدول الى تحسين ظروف حياتها فى المجتمع لكى تهيىء الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولى•

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدى خدمات كبيرة للمجتمع الدولى فى هذا النطاق •

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعى فى عمل الأمم المتحدة

أولا — استخدام تدابير للردع العسكرى :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفة الأمن الجماعى هى مشكلة كوريا التى جرت عام ١٩٥٠ • ويرجع أساس هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية • واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام • ودعا المجلس الى وقف القتال ، والى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ • وطلب معاونة الدول الأعضاء فى تنفيذ القرار • وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بامداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معونة لرد الهجوم العسكرى ، ولاستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة • وصرحت الولايات المتحدة فى ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تقوم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها([1]) •

وفى مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قـرار بأن تقـدم الدول قوات تابعـة لهـا تنفيـذا لقـراره السابق • وقـد استجابت ست عشرة دولة([2]) لهـذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيـادة الأمـم المتحدة •

وقـد غاب الاتحاد السوفيتى عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شـغل الصين الوطنية لمقعد الصين فى مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هـذه القرارات فى غيبته ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس •

هـذا وقد وافق مجلس الأمن فى ٣١ ينـاير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله • أمـا الجمعيـة العـامة فقد أدانت الصين الشيوعية بالعـدوان على كـوريا • ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبـذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة فى كوريا •

ثانيا — عمليـات حفظ السلم :

رأينـا فى الحـالة السابقة توصـية للدول بالتدخل العسكرى فى كوريا • وهى السابقة الوحيدة التى استخدمت فيها القوة لمحاربة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : حقـائق اساسـية عن الامم المتحـدة . منشورات الأمم المتحـدة Sales No 66. - 12.

(٢) هـذه الدول هى : ١ — استراليا . ٢ — بلجيكا . ٣ — كنـدا . ٤ — كولومبيا . ٥ — اثيوبيا . ٦ — فرنسا . ٧ — اليونان. ٨ — لوكسمبرج. ٩ — هولندة. ١٠ — نيوزيلندا. ١١ — الفلبين . ١٢ — تايلاند . ١٣ — تركيـا . ١٤ — اتحـاد جنوب افريقيا . ١٥ — المملكة المتحدة . ١٦ — الولايات المتحـدة الأمريكية . وقدمت خمس دول اخرى هى : الدانمرك . الهنـد . ايطاليا . النرويج ، السويد وحدات طبيـة .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى فنراها تقتصر علي ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدول الكبرى ، وتكلف بالعمل على اقرار السلام فى منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها ، وهى التى أطلق عليها فى العمل قوات الطوارىء الدولية .

قوات الطوارىء الدولية فى منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانونى :

كانت تجربة السويس هى بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارىء الدولية . فبعد التدخل العسكرى البريطانى والفرنسى والاسرائيلى فى مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن فى حل المشكلة ، عرضت على الجمعية العامة التى قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارىء تابعة للامم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة . ولقد وضع السكرتير العام للامم المتحدة فى تقريرين أحدهما فى ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانونى لهذه القوات [1] ، وتم الاتفاق . عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصرى الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها . وهذه المبادىء هى باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة فى النزاع فيه .

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها فى أضيق الحدود .

---

(1) UN Documents A. 3289 and N 3302.

٢ ــ لا يجــوز أن توجد هــذه القــوات على أراضى أيه دولة الا برضائها ، وقــد أثار هذا الشرط جدلا طويلا فى أعقــاب غيــام مصر فى مايو عام ١٩٦٧ بطلب ســحب قوات الطوارىء الدوليــه . واستجابة السكرتير العام للأمم المتحدة لطلبها • واتجــه رأى الى القول بأن وضع القوات فقط هو الذى يلزم فيــه اتخاذ رأى الــدولة الموجودة على اقليمها ، أما سحبها ، فتطلب موافقــة الجهــاز الذى أصــدر قــرار وضــع قوات الطــوارىء ، ســواء مجلس الأمن أم الجمعيــة العــامة •

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، اذ من الثابت أن استمرار تواجد هــذه القــوات فى الاراضى المصرية كان معلقــا من الناحية القانونية على اســتمرار رضــاء مصر عنها continous consent وفى اللحظــة التى ينقطــع فيهــا هــذا الرضاء ، ينعــدم الأساس القانونى لاستمرار تواجد القوات • ويعتبر عدم الاســتجابة لطلب مصر فى سحب هــذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعــة القانونيــة للقوة ، واحالتها الى قوة قمع[1] •

٣ ــ لا يجوز اســتخدام هذه القــوات فى التأثير على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع •

والواقع أن لهــذا الشرط أهميته البالغــة • فدور القوات يقتصر على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقــابة وقف اطلاق النــار ، الى غير ذلك من المهــام التى لا تؤثر على موضــوع النزاع نفسه ، الذى يترك للوسائل الأخرى مهمة حله •

---

(١) يراجع مقال الأستاذ أحمد توفيق خليــل عن قوات الامم المتحدة ، ودورها فى حفظ الســلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ، الأمــم المتحــدة وحفظ الســلام فى الشرق الأوسط ، الجمعيــة المصرية للقــانون الدولى ١٩٧١ ، ص ٣٥ .

٤ — وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفســـها .

وظـائف قـوات الطوارىء الدوليـة :

حــددت الجمعية العــامة للأمم المتحدة وظيفة قوات الطوارىء الدولية عام ١٩٥٦ فى تسهيل انسحاب المعتدين عن مصر ، وحفظ الحد الأدنى من السلام خلال فترة الانتقال من [illegible] الى السلام ، والمحافظة على خطوط وقف القتال بين مصر واسرائيل (١) . وبذلك كان عنصر استخدام القوة محدودا جدا ، لانه مقصور على نفر [illegible] عسكريين ، [illegible] الأسلحة بسيطة ، مما دعا البعض الى القول بأن [illegible] كانت أشبه من جهاز البوليس المدنى البسيط : فالبوليس يقـــوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القـانون والحفاظ على الأمن ، ولكن قوات الطوارىء الدولية ليس لهـا الا دور سلبى وسـلمى .

دور قـوات السلام فى الكونغو عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونغو ، هى المناسبة الثانية التى استخدمت فيها قوات طوارىء دولية ، [illegible]

[illegible]

وطلبت [illegible] ذلك التدخل [illegible]

[illegible]

[illegible]

(١) يراجع مقال الأستاذ هربرت نيكولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing Globe : The Lessons of Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963, p. 32 FF.

قرارا فى ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغــو ، ويخول الأمين العــام ، بالمشاورة مع الحكومة الكونغوليــة ، ان يتخذ الخطوات التى من شأنها أن تزود تلك الحكومة بما يلزمها من معونة عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية فى وضــع يمكنها من القيام بواجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهــود التى تبذلها الحكومة ، وبمعــونة الأمم المتحــدة الفنيــة • وفى أقل من ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحــدة تصــل الى الكونغو ، كما ذهب العــديد من خبراء الأمم المتحــدة الى الكونغــو ليكفلوا اســتمرار القيــام بالخــدمات الضرورية • ولقــد كانت المهمة الأســاسية لقوات الطوارىء وللبعثة المدنيــة هى مساعدة الحكومة الكونغولية فى اســترجــاع استقلالها الســياسى والحفاظ عليــه ، وفى المحافظة على النظــام واستتباب القــانون فى أرجاء البلاد ، وتنفيذ برنامج واسع وطويل المدى للتدريب والمعونة الفنية •

وقــد أمكن أن تتوحد الكونغــو عام ١٩٦٣ بعد سقوط تشومبى وانضم اقليم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انســحبت القوات نهائيا فى ٣٠ يونيــو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعونة الفنيــة فى نطاق برنامج من أوسع برامج المعونة التى تولتــه المنظمة العالميــة (وصــل عدد خبراء الأمم المتحــدة فى الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفــة كبيرة منهم يعملون فى مختلف مجالات الحيــاة فى هــذه الدولة حتى وقت قريب •

وقــد تولت العمليــة الأمــم المتحــدة والوكالات المتخصصــة وصندوق الكونغو الخــاص للامم المتحــدة الذى أنشىء بواســطة التبرعات الاختيارية للحكومات •

هذا ، وبينما أثارت عملية السويس مشكلة كبيرة خاصــة بمدى اختصاص الجمعيــة العامة للامم المتحدة باصدار قرارات من هــذا القبيل « رفض الاتحاد السوفيتى وفرنســا أن يدفعا ما يخصهما فى نفقات هــذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحــده

باتخاذ هذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ساعد الأمم المتحدة على أن تخطو بخطوات أسرع نحو تنفيذ عمليات السلام فى الكونغو • ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحى الآتية :

١ — مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط فى الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليات الكونغو فقد كان مزدوجا ، فهو وضع حد للتدخل الأجنبى من ناحية ، وانشاء جهاز قادر على الحكم فى الدولة من ناحية أخرى •

٢ — صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس فى منطقة صحراوية لا توجد فيها مصالح مادية معقدة كما لم تقم علاقة قوية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قوة الكونغو أن تتجنب التداخل مع الحياة والناس فى الكونغو •

٣ — من حيث دور الأطراف الدولية فى المشكلة : كان من السهل نسبيا تحديد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنا فى الكونغو •

٤ — من حيث الجهاز الذى أصدر القرار : الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن فى مشكلة الكونغو •

قوات السلام الدولية فى قبرص :

بدأت المشكلة القبرصية عندما تقدمت الحكومة القبرصية بشكوى الى مجلس الأمن فى ٢٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل فى شئونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها • وردت الحكومة التركية على هذا الاتهام بأن زعماء القبارصة اليونانيين قد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفة القبارصة الأتراك ، وأنهم عمدوا أخيرا الى محاولة اقتراف مذبحة تقضى على الأتراك •

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قـرر مجلس الأمن تكوين قـوة للأمم المتحدة فى قبـرص ، وضـع على عـاتقها أن تبـذل جهدها للحيلولة دون عودة القتـال ، وبأن تشـارك فى الحفظ على القانون والنظام ، وعلى عودة الاحوال العادية ، وعـين الأمين العـام وسيطا للأمم المتحدة ليعمل على ايجاد حل سـلمى للمشـكلة .

هـذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقـاء القوة فترة بعد أخرى . وما زالت فى الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وان كان اعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقـاء القوات الدوليـة فى قبرص أمرا ضروريا حتى تتمكن الأمم المتحدة من حـل المشكلة بطريق التفاوض .

قوات الأمم المتحـدة فى الشرق الأوسط بعد حـرب السـادس من أكتوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب واسرائيل فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعد أن احتلت اسرائيل أجـزاء من الأراضى العربيـة من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هـذه الـدول جهـودا كبيرة لتسـوية المشكلة بالطريق السلمى بدون جدوى بسبب تعنت اسرائيل برفضها التخلى عن الأراضى التى احتلتها فى يونيـو عـام ١٩٦٧

وقـد تدخل مجلس الأمن فى المشكلة — بنـاء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السـوفيتى — وأصدر قرارا بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيـه « جميع الأطـراف فى القتال الدائـر الى وقف كل اطلاق للنيران والانهـاء الفـورى لكل نشـاط عسكرى فى مدة لا تتجـاوز ١٢ سـاعة بعد لحظـة اقـرار المجلس لهذا القرار .. » .

وفى ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العام ، أن يتخذ التدابير اللازمة لارسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ، وأولهم هؤلاء الموجودون بالقاهره (القرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارىء من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة •

وحدد القرار رقم ٣٤١ الوضع القانونى لهذه القوات على النحو الآتى :

مهام قوة الطوارىء :

١ — مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الاشراف على وقف اطلاق النار الفورى والكامل ، وعودة الأطراف الى مواقعها التى كانت عليها فى الساعة ٥٠ر١٦ يوم ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣

٢ — بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجدد القتال والتعاون مع الصليب الأحمر الدولى فى مباشرة مهامه الانسانية فى المنطقة •

٣ — التعاون مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنه فى فلسطين فى انجاز مهامها •

مدة عمـل القـــوة :

حــددت المــدة التى توجــد فيها القوة فى المنطقة بستة شهور، وان جـاز مدها اذا تطلب الأمر بقــرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه ازاء تمــديد مدة وجــود القــوات من المجلس فانه لا بجــوز طلب سحبها قبل فوات هــذه المــدة • ولعــل ذلك يقيـــد بعض الشىء من الاعتبــار الجوهرى الذى تقــوم عليـــه عمليــات الأمــم المتحــدة ، وعمــل قــوات الداوارىء على الخصوص ، والخــاص بضرورة استمرار رضــاء الدولة عن القــوة حتى يمكن أن تستمر فى اقليمهــا •

العـلاقة بين القـــوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ ـــ تعمل القوة تحت امرة الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العــام ويعين الأمين العــام نائــدا عاما بموافقـــة مجلس الأمن ، يكون مسئولا أمامه •

٢ ـــ تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصـــال ، وكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لتيــامها بعملها • كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة •

٣ ـــ يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن قوات الدول المتحــاربة • لذا تبــرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها •

٤ ـــ تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة الا فى الدفاع عن النفس • ويشمل الدفاع عن النفس مقــاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن •

٥ ـــ تعمل القــوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كامل ، وتتجنب

الأعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضـــاع الأطراف المعنيـــة •

٦ — تتشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العـــام • ويتم الاختيار بالتشـــاور فيما بين مجلس الأمن والأطـــراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيـــل الجغرافى المتساوى المسلم به موضـــع الاعتبار ، هـــذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من امكان ارسال قوات لهـــا فى المنطقـــة •

تمـــويل القـــوات :

ينص القرار على اعتبـــار نفقـــات القـــوات جزءا من نفقات الهيئة يتحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المـــادة ١٧ من الميثاق (١)•

ويحق لنـــا أن نتســـاءل الآن عن مدى التغييـــر الذى أحـــدثه هذا القرار فى النظام القانونى لقوات الطوارىء الدولية •

ونجد أن القرار قـــد أكـــد بعض الأسس التى كان متفقا عليها من قبـــل وهى عدم مساهمـــة الدول الكبرى فى القـــوات ، وعدم تأثيرها فى مواقف الأطراف من النزاع وفى طريقة التمويل •

ولكن هنـــاك بعض الأسس التى كان مسلما بهـــا لم تضمن فى القرار أو ضمنت بشكل مغاير •

فلم ينص القرار الجديد على عـــدم جواز وجود هـــذه القـــوات على أراضى الدولة الا برضائها • ووجـــدنا فى القرار الجـــديد متصلا

---

(١) تنص هـــذه المـــادة على أنه « يتحمل الأعضـــاء نفقـــات الهيئـــة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة » •

بهذا الوضع ، نصا يقول « ان هناك صفات جوهرية يجب أن تتوافر لقوة الطوارىء لضمان فاعليتها هى ، التأييد والثقة الكاملان من المجلس فى جميع الأوقات — والتعاون التام من جانب الأطراف المعنية » • فضلا عن تحديد مدة القوة بستة أشهر يجوز مدها بقرار من مجلس الأمن • وهكذا أغفل القرار التمسك بشرط رضاء الدولة عن وجود القوات على أراضيها ، واستعاض عنه بوجوب تمتعها بالتأييد الكامل فى جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة اصداره قرارات بمدها • ومن هنا نرى أن هذا الوضع يجعل هذه القوات أشبه بقوات القمع ، التى يستخدمها مجلس الأمن كرها عن الأطراف لتحقيق الأمن الدولى • ولذلك نرى أنه لا يجوز سحب هذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هذه المدة اذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها فى عملها •

وأخيرا نجد أن القرار الجديد — وان أقر شرط حمل أسلحة دفاعية فقط — دون تحديد للتخفيف من تدخل ... وقوة تم حيازة الأسلحة ... منها من التسليم بأسلحتها ، وعلى ذلك يمكن للقوة أن تستخدم القوة للردع وللحمل الأطراف على احترام مهمة القوة ، وضمان قيامها بعملها • ويعتبر ذلك تطويرا له أهميته فى مضمون وهدف وأسلوب عمل قوات السلام الدولية •

ولذلك انتهى دور هذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية ولجأت الدول الى انشاء قوات متعددة الجنسيات تحت اشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة فى المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين فى سيناء •

ثالثا — ارسال مراقبين لمناطق النزاع :

— ... أن ذلك من عمليات السلام التى اتخذتها الأمم المتحدة ، ارسال مراقبين لمناطق النزاع ، تنحصر مهمتهم فى مراقبة

على الأمن الدولي الخاصة بالتوصية الصادرة لهم ، وابلاغ الأمم المتحدة بما قد يحدث من اخلال بها • ومن أمثلة ذلك ارسال مراقبين للأمم المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ بشأن منطقة الشرق الأوسط (١) • وكذلك ارسال مراقبين على خطوط وقف اطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ . وعلى خطوط الهدنة المصرية الاسرائيلية عام ١٩٤٩ •

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات السلام اذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف اطلاق النار الذى يقرره مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام الى نطاق أوسع كما قدمنا •

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدولية — بالتطور الذى رأيناه — تتجه لكى تأخذ مكان قوات القمع التى نص عليها الميثاق • — ذلك أن نظام الأمن الجماعى — رغم نصوص الميثاق الواضحة فى تخويله لمجلس الأمن — قد قامت الجمعية العامة بممارسة بعض الاختصاصات المتصلة به — سواء باصدار تدابير غير عسكرية « يراجع نظر الجمعية العامة لنظام حكم فرانكو فى أسبانيا والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٨ » ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلام (مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وان كان من الملاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ، بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل عام تنحو الى اتجاهات أخرى بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجسور مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية •

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٣٨٧ •

الفصل الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament استخداما واسعا يشمل تحديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والمادية للحرب ، ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج صلته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن الدولى : فبينما تتجه التسوية السلمية الى ترك الدول بلا شىء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتئى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٩٩ .

(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن أن تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احداهما دون التعرض للأخرى ، ذلك أنه من المنطقى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فان على الانسان ان يحاول أن يتخذ عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmemert is inseparatbte from the problem of peace and cannont be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نظر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بوجــود الســلاح فى يــد الدول • فأى دولة تنشىء جيشا قويا وتزوده بأحدث الأسلحة وتنفق عليه بسخاء ، ترى أنهــا يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنى بعض الثمار من وجوده • ولا شــك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيوش هى استخدامها فى الحــروب (١) •

وبالاضافة الى ذلك ، فان حيــازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشىء زوترا فوق طاقة احتمال الكائنات البشرية • الناس ليســوا آلهة ، وعنــدما يجمعــون فى أيديهم قــوة كبــيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الأمة التى تدعى لديهــا قــوة عســكرية مفــرطة نــادرا ما تستطيع أن تتجنب فقــدان ضبط النفس . أو تتــلافى الجنــوح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبــذ قيم التوفيق والملاءمة السلمية •

ومن ناحية أخرى ، فان اسراع دولة الى التســلح ، والحصول على التقــدم الحربى ، يدعــو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأولى سلمية ، ولا شــك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هــذا النحــو ، أن يبث بذور التوتر الدولى فى العــالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسلح ، اتباع الدول الحكمة الرومانية

=

logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

(1) Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 14[illegible].

وفى نفس المعنى يراجع كلــود ، النظــام الدولى والسلام العالمى • المرجع السابق ص ٤٠١ •

القائلة بأنه « اذا أردت السلام ، فاستعد للحرب » ، من شأن ذلك وجود سباق التسلح بين الدول ، وتحويل حالة السلم . الى حالة تربص قد تخلق الحرب • ولقد عبر اللورد جراى عن هذه الفكرة عندما قال : « ان التسلح يخلق الخوف ، والخوف يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التى تنعكس على الأمن القومى الذى تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » •

وهكذا فلكى يمكن أن نلغى الحرب ، وأن ننهى الاضطراب فى العلاقات الدولية ، ينبغى أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نزعه •

وتزداد هذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة • فلقد أدى التقدم العلمى الى تطورات ضخمة فى مجال الأسلحة ، التى أصبحت أكثر فتكا ، وأشد ضراوة ، وذات أثر وخيم على كل التراث الانسانى ، ولقد وعى العالم ذلك فى أثناء الحرب العالمية الثانية ، التى أفقدته ملايين عديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الضارة عندما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبلتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجديد • ويخشى الهوائل التى يمكن أن تترتب عليه •

ولقد أظهرت العديد من الدراسات والتقارير التى قدمت الى الأمم المتحدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحدة العديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفى عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح والنفقات الحربية • ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الانفاق الذى تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو حولت الى الانفاق على التنمية الاقتصادية ، لعم الرخاء العالم ، وبمعنى آخر يبتلع

التسليح موارد الدول — وخاصة الصغيرة ، الأمر الذى يهدد استقرار العالم الاقتصادى ، ويعرقل التركيز على العمل الايجابى لتحسين الظروف الانسانية وترقيتها •

ولعل ذلك هو السبب الذى دعا الأمم المتحدة الى أن تجمع من السنينات ، عقدا للتنمية ، ونزع السلاح فى نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم ليقارن بين ما ينفقه فى هذا المجال وذاك الآخر ، لعله يتبصر ويتجه الى ما يحقق الخير للانسانية (١) •

المبحث الثانى

محاولات الدول لنزع السلاح

بدأ العالم يتجه الى نزع السلاح منذ وقت بعيد • ومن أولى المحاولات التى عرفت بهذا الشأن ، تلك التى وضعها « كانت » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتى تقضى بالغاء الجيوش الدائمة • ورأت الفكرة أول تطبيق لها فى اتفاقية Rush - Begot التى أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة واتفقتا فيها على تجريد الحدود الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة من القوة العسكرية •

كما أن القيصر نيقولا الثانى قد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفا رئيسيا من أهداف مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ (٢) •

---

(١) اظهرت هذه التقارير ان اكثر من ٢٠٠ بليون دولار قد انفقت فى اغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحده . وهذا يمثل ما قيمته ٥٦ دولارا لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيرا عن دخل الفرد بالنسبة لملايين من البشر •

يراجع دراسة للأمم المتحدة عن نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ :
Sales No : 70. 1. 27. P. 2.

(٢) كلود : النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٤٠٠ •

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماما أكبر بعد الحرب العالمية الأولى • وجاء نص صريح فى عهد عصبة الامم — المادة ٨ — يقرر أن « حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك » • وبينت فقرات المادة الآمال والوسائل التى ابتغاها واضعوا العهد لتنفيذ هذا الهدف •

وذكرت الفقرة الثانية من المادة أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات النظر فيها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها • وحظرت الفقرة ٤ من هذه المادة على الدول أن تحوز أسلحه تتجاوز النسب التى حددت وفقا للمشروعات التى أقرتها الحكومات الا بموافقة المجلس •

واهتم عهد العصبة — من ناحية أخرى — بتحريم تجارة الأسلحة واعتبر قيام الأشخاص بصناعة الأسلحة من الشرور الدولية التى يجب على الدول أن تعمل على تجنبها (١) والتزمت الدول الأعضاء فى النهاية بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للاغراض الحربية •

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء عن تسليحهم •

---

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المادة ٨ ان اعضاء العصبة موافقون على أن صنع الذخائر وادوات الحروب بواسطة الشركات الخاصة يثير اعتراضات شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التى تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الاعتبار لمطالب اعضاء العصبة الذين ليسوا فى وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وادوات الحرب الضرورية لسلامتهم •

ولعل ذلك راجـع الى أن العهـد « لم يلزم الأعضـاء بالامتناع عن استخدام القوة فى علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هنـاك أساس قانونى قـوى لتنفيـذ تدابير نزع السلاح » • وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسـع فى التسليح ، وفى الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العـدوانية الأخـرى •

المبحث الثـالث

نزع السلاح فى عمـل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى • فلقد رأينـا تحريمه لكل صـور استخدام القـوة من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى تلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق فى مجال نزع السلاح •

فقد وردت المـادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العـامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقـة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقـدم توصياتها بصدد هـذه المبادىء الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » •

وأشارت المـادة ٢٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنـة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضـاء الأمم المتحـدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيـدها بأقل تحـويل لموارد العـالم الانسانيـة والاقتصـادية الى ناحية التسليح (١) •

---

(١) اورد الميثـاق فى تنظيمه للجنـة أركان الحـرب فقـرة مماثلة تتصـل بنزع السـلاح ، هى الفقـرة الأولى من المـادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر المقارنة السريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، أن العهد قد اهتم أكثر بالمشكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، فلقد كان واضعو الميثاق عمليين أكثر من واضعي العهد ؛ وتبينوا استحالة نزع السلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمه ، ومنع المخاطر التى تنجم عنه ، وخاصة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

والواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها فى الحرب ، بالقائها على جزيرتى هيروشيما ونجازاكى بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ؛ ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التدمير الجماعى mass destruction كالأسلحة البيولوجية والبكترولوجية والكيماوية ، أثره الهام فى اهتمام الأمم المتحدة بمشكلة نزع السلاح (٢) .

=

على أن مهمة اللجنة هى « أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن ، وأن تعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالقدر المستطاع » .

(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظام الأمم المتحدة هى التسوية السلمية ، الأمن الجماعى ، الرفاهية . أما نزع السلاح ، فقد أعطى دورا محدودا الى حد كبير فى ميثاق الأمم المتحدة ؛ على خلاف عهد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nitions, commentary and documents, Boston -949, P. 91.

(٢) أشار يوثانت الى خطورة هذه الأسلحة على الأمن الدولى وعلى الحياة الانسانية بذكر أن :

The armaments race poses a threat to the Security, indeed to the very survival of mankind"

Disarmement : Imperative of Peace achivements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانيا : وجـوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشـكلة :

يلاحظ بادىء ذى بـدء أن المسئولية الرئيسـية فى مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى • كما أن نجـاح الأمم المتحدة فى أى تدابير تتخذها فى هـذا المجال تعتمد الى حد كبير على السياسـة التى تتبعهـا هـذه الدول تجاهها • ومع ذلك يمـكن أن نعـدد مجهـودات الأمم المتحـدة فى مجـال نـزع السـلاح فى المسـائل الآتيـة :

١ ـ قامت الأمم المتحـدة بتحقيق تسهيل المفاوضـات وتقـديم الوسائل اللازمة لنجـاحها •

٢ ـ لعبت الأمم المتحـدة دورا كبـيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضـات المتصـلة به ، وكملتقى لكل الجهـود التى تستهدف نزع السلاح وكمصدر للتوصيات والتوجيهـات المتصـلة بالمشكلة •

٣ ـ تعتبر الأمم المتحدة ـ بالاضافة الى ذلك ـ أكبر مسـاهم فى الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعبـاء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبـة عليـه الى غير ذلك من الوجوه المتصـلة بالمشـكلة •

والواقع أن الجمعيـة العـامة للأمم المتحـدة قـد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها ، فلقد أصدرت قرارا فى ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ اعترفت فيـه بالحاجة الى وضـع مبادىء عامة لتنظيم التسليح ، واستمر العمـل فى هـذا المجـال فى طليعة أهـداف الأمم المتحـدة •

وأنشأت الجمعية أول هيئتين لدراسة المشكلة هما لجنة الطاقة الذرية ولجنـة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بهما عام ١٩٥٢ لجنة واحـدة هى لجنـة نزع السـلاح ، تتبع مجلس الأمن ، وعهـدت

اليها الجمعية العامة باعداد مقترحات تتضمنها معاهدة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتيـة :

١ — تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والعمل على الحد منها وخفضها خفضا متوازنا .

٢ — تدمير كافة الأسلحة الهـامة التى تؤدى الى تخريب واسـع النطـاق .

٣ — اقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطـاقة الذرية لمنـع اسـتعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطـاقة الذرية الا فى الأغراض السـلمية .

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهـامة فى مجال نزع السلاح . فقـد اتفقت الولايات المتحـدة والاتحـاد السوفيتى على بعض المبادىء تتصل بنزع السـلاح وعرضت بيانها المشترك فى هـذا المجال على الجمعية العامة التى أبدت ترحيبا كبيرا به وأقامت وفقا له لجنة جديدة تكونت من ثمانى عشرة دولة (١) ، اتخذت مقرا لهـا جنيف ، وبدأت تنعقـد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن .

ونتيجة المبـادىء التى اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العـامة الى الوصـول الى برنامج يحقق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا . ويقتضى ذلك « تسريح القـوات المسلحـة ، وحل المؤسسات العسكرية بما فيهـا القواعد » والامتنـاع عن انتـاج الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

---

(١) هـذه الدول هى : البرازيل ، بلغـاريا ، بورما ، كنـدا ، تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيـا ، فرنسا ، الهنـد ، ايطـاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، بولنـدة ، رومانيا ، السـويد ، الاتحاد السوفيتى ، جمهـورية مصر العربيـة ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية • ويمكن الاحتفاظ بالقـوات والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبيـة احتياجات الأمم المتحـدة •

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون النزع بالتوازى مع تخفيض القوات المسلحة بالنسـبة لجميع الدول الموقعة على الاتفـاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت اشراف الأمم المتحـدة •

وأخيرا يجب أن يصاحب التقدم فى نزع السلاح تقوية المنظمات الدولية المسئولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسـوية كافـة المنازعات بالطرق السلمية طبقـا لميثاق الأمم المتحـدة ، ويجب على الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة تكون مهمتها المحافظـة على كيان المنظمـة الدولية ، وضمان تنفيـذ قراراتها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها [١] •

ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنـة نزع السـلاح لم تصـل الى تحقيق الأهداف المنوطة بها ولا حتى اقتربت كثيرا منها ، الا أن لهـا بعض الانجازات الهـامة هى :

١ — معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهنـد أولى الدول التى دعت الى ابرام معـاهدة تحظـر التجـارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلهـا فى الجمعية العـامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ المخاطر التى تنجم عن ذلك على الانسان

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمـم المتحـدة ؛ المرجع السابق — ص ٧٠ •

وصحته وبيئته من جراء الاشعاعات الذرية • وأعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرار لها أصدرته فى نوفمبر عام ١٩٦٢ عن أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة عقد اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة • ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح الى اعداد هذه الاتفاقات •

وفى عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى وبريطانيا وافقت على اجراء محادثات بهذا الشأن فى موسكو • وفى يوليو من نفس العام تم التوصل الى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب النووية (٢) •

وقد صدقت عليها أغلبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن اسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية •

وقد ورد بديباجة المعاهدة أن الهدف الرئيسى الذى ابتغاه الأطراف منها هو : « الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التى تتطلب وضع حد لسباق التسليح • وتجنب التكالب على انتاج وتجربة عمل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية • وأوضحوا أيضا عن رغبتهم فى الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالاشعاعات الذرية • هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

---

(٢) وقعت هذه الاتفاقية فى ٥ اغسطس عام ١٩٦٣ من طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفى حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المعاهدة دائرة التنفيذ فى ١٠ اكتوبر عام ١٩٦٣ ، عندما صدقت عليها الدول الاصلية بالاضافة الى ٩٨ دولة اخرى عضو بالأمم المتحدة وسبع دول أخرى غير اعضاء .

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع ، وأن يحظر ألا يقوم بأى تجارب ذرية ، أو أى تفجيرات ذرية ، فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) فى الجو ، فيما وراء حدوده ، بما فى ذلك الفضاء الجوى ، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائى أو البحار العالية •

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها •

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد فى هذه الفقرة لا يمنع الدول من ابرام معاهدة فى المستقبل تحرم كل صور التجارب الذرية وفى كافة أبعاد الاقليم ، بما فى ذلك باطن الأرض ، الأمر الذى بينت ديباجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه •

وتعهد الأطراف فى الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أو أن يساهموا بأى شكل فى احداث أى تفجير ذرى فى أى مكان من تلك الأماكن التى حددتها المعاهدة (١) •

وواضح أن العيب الرئيسى الذى يمكن أن يوجه الى هذه المعاهدة ، هى أنها لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب فى باطن الأرض • لذا فلقد استؤنفت المفاوضات بين الدول لتغطية هذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح ، وان لم يتم الوصول الى نتائج ايجابية حتى الآن بهذا الخصوص •

---

(١) نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون دائمة ، ولم تجز الانسحاب منها الا اذا رأت الدولة أن هناك حوادث استثنائية ، تتصل بجوهر المعاهدة ، من شأنها أن تهدد المصالح العليا للدولة :

« Extraordinary events, ralated to the subject matter of this treaty, have jeoparadized the supreme interests of its country ».

٣ ـ معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووى ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات • ولقد وصفت هـذه الاتفاقية بأنهـا : « أهم اتفاق دولى فى ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووى ، وبأنها تمثـل نصرا كبيرا لقضية السلم (١) • وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادىء الآتيـة :

١ ـ منع انتشار الأسـلحة النووية بين البلدان التى لا تحوزها : فقد نصت المـادة الأولى من هـذه الاتفاقية على أن الـدول الذرية سوف تمتنع عن اعطـاء أسلحـة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جمـاعة ، وكذا أية تسهيـلات تتصل بالأسـلحة الذرية • وتعهد الدول غير الذرية فى المـادة الثانية بألا تستفيد أو تصنع أو تنقل بأى شـكل الأسلحة الذرية •

٢ ـ انشاء نظـام للرقابة يستهدف تنفيذ منـع الانتشـار : ورد ذلك بالمـادة الثالثة من هـذه المعاهدة ، وقـد تعهـدت الدول غير الذرية الموقعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التى سوف يتم التفاوض بشـأنها فيما بعد مع المنظمـة الدولية للطـاقة الذرية ، الهـدف الرقابة على انجـاز الالتزامات التى قررتها المعـاهدة (٢) •

---

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوى للأمن العـام عن أعمال المنظمـة عام ١٩٦٨ •

(٢) « Each non - nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the internationol atomic Energy Agency for the Exclusive puprose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty ».

٣ — تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية : تضمنت المادتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف فى تنمية أبحاث الطاقه النووية وانتاجها واستخدامها فى الأغراض السلمية ، وكذا أوجبت على جميع الأطراف بتيسير أوفى تبادل ممكن للمعدات والمواد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ، وعلى حقهم فى الاشتراك فى هذا التبادل .

كما تنص على جعل الفوائد التى يحتمل أن تجنى من كل التطبيقات السلمية للطاقة فى متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون اشراكها فى نفقات البحوث الذرية ، على تفصيلات تبحث فى معاهدة أخرى .

٤ — مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى ، وغير الذرى : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هى نزع السلاح العام والشامل ، اذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض . وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and to nucheal disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective internatonal control ».

ولا شك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التى يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولى ، وخاصة اذا ما نجحت الاتفاقية فى أن تخلق الظروف المناسبة لانماء التعاون الدولى فى مجال الاستخدام السلمى للطاقة (١) .

---

(١) دخلت هذه الاتفاقية فى دور التنفيذ فى ٥ مارس عام ١٩٧٠ .

هذا وقت دار العديد من المناقشات فى مجلس الأمن بعد توقيع هذه المعاهدة ، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وبريطانيا تصريحا ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة المباشرة ، أو تدعم تقديمها ، وفقا للميثاق ، الى أى دولة غير ذرية طرف فى المعاهدة ، تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية : أو للتهديد بمثل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ فى عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير الذرية (١) •

٣ ـ انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوقشت فكرة انشاء منطقة خالية من السلاح النووى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكى » مشروعه الذى عرف باسمه ، لانشاء منطقة فى وسط أوربا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٠ عندما تقدمت بعض الدول الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووى ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة ايجابية ، وأخيرا تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى الى ابرام معاهدة توصلت فيها الى جعلها منطقة مجردة من السلاح النووى • ويسوقنا ذلك الى بحث مدى قيمة انشاء المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام ، والنووى بشكل خاص •

لقد وجدت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف معين هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقال للأستاذ الدكتور حسين خلاف بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتراضى الدول المعنيــة لتحقيق مصــالحها ، وذلك بمنع الأعمــال العسكرية على اقليم معين ، سواء كانت هــذه الأعمال هجوميه أم دفاعية (١) ؛ وعلى ذلك فان انشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح فى معظم الأحيان (٢) •

ولقد اختلف فى أهميــة انشاء مناطق منزوعة السلاح النووى• ورأت العديد من الدول — وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية — ان انشاء مثل هــذه المناطق فى جهات مختلفة من العالم ، يساعد كثيرا على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقلل من خطــر الحــــرب النــووية • كما قررت الدول أن انشــــاء مثل هــذه المناطق يعتبر ملحــا فى المنــاطق التى تكون الدول الحــائزة للأسلحة النـــووية قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، ولتجنب الحــوادث التى قــد تقع بالمصادفة • وأخيرا فان تحقيق نزع الســلاح ، لا يمكن أن يتم دفعة واحــدة ، بل يكون باتخــاذ خطوات تدريجية ، بايقاف منع التجــارب النووية ، وانشــاء منــاطق خاليــة من الأســلحه النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول الى نزع السلاح الذرى بشكل عام فى النهاية (١) •

---

(١) عائشة راتب ، دراسات فى المنــاطق المنزوعة السلاح ، المجلة المصرية للقــانون الدولى ١٩٦٩ •

(٢) نزعت معاهدة صلح فرساى عام ١٩١٩ ســلاح الضــفة الغربية لنهر الراين ، ومنطقة حوض تســار • وبعد الحــرب العالميــة الثانيــة انشأت معاهدة الصلح التى ابرمت مع ايطاليا منطقة منزوعة الســـلاح على الحــدود الايطاليــة اليوغوسلافية ، وبعض الجزر فى بحر الادرياتيك. راجـــع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisation, contribution to the study of the problems of Disrmament p. 18.

(٣) يراجع فى هذا المعنى عبد الفتاح اسماعيل ، جهــود الامم المتحدة لنزع السلاح — المرجع السابق — ص ٣٥٣ •

ويتجه آخرون الى القول بأن مدى الأسلحة والصواريخ النووية الحديثة ، والقنابل المدارية ، قد أصبح بغير حدود ، ومن ثم فان انشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية في النهاية •

ولا شك أنه في اقامة مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة في المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهى الأسباب وهو ما أخذت به الدول في الواقع •

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (٢) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى في ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للامم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح •

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية في غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمنعوا في أقاليمهم :

١ — تجربة أو صناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة •

٢ — قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

---

(٢) راجع في التفاصيل :

M. F. F. Furet, le Desarmement nucleaire Paris, 1978, p. 166 ss.

من وسائل الحيــازة لأى ســلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مبــاشر •

وقــد حددت المــادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذى له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية »(١)•

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة ســمتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » (٢) ومهمة هــذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولنــدا والمملكة المتحدة ، والولايات المتحــدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهــذه الاتفاقيــة) وتعهــدت القــوى الذرية فى العــالم — بمقتضى بروتوكول الاتفاقيــة الثــانى — بأن تحتــرم نظــام نزع السلاح الذرى الذى قررته الاتفاقية •

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، ودعت الدول الأعضاء ، وكذا الــدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها • وقــد صــدقت عليها الدول الأعضــاء ، واقيمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ •

وقد علق السكرتير العــام للامم المتحــدة على توقيع هــذه الاتفاقية بقوله : « ان هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها منعت سباق التسلح فى منطقــة سكانية هــامة من الكرة الأرضــية ، وفى

---

(١) « Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. ».

(٢) « Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America ».

اقامتها لجهاز دائم وفعال للرقابة » (١) •

منع وضــع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء :

نجح الاتحاد السوفيتى فى أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ ا باطلاق القمر الصناعى الأول « Sputink 1 » وأعقب ذلك اطــلاق أعداد أخــرى من الأقمار الصــناعية ، ثم اطلاق مركبات فضــائية جعلت الانسان يصل الى القمــر عام ١٩٦٨ • وهنــا بدأ التفــكير فى الأحــكام التى تسرى على هــذا المجــال الجــديد ، واســتقر الرأى على ابعــاد التوتر الذى ملأ الأرض عن نطــاق الفضــاء وأقرت الجمعية العــامة المبدأ فى العديد من قراراتها ، وأقرته الدول الأخرى فى اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجــاء بالمــادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهــد « بعــدم وضع أى أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، فى أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو فى

---

(١) دخلت المعاهدة فى دور التنفيذ فى يونيو عام ١٩٦٩ بعد ان صدق عليها العــدد اللازم من الدول الاعضاء •

(٢) جاء فى التترقير السنوى الذى تدمه يوثانت الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ أن اقطار دول أمريكا اللاتينية قــد اتخذت خطــوة أولى هامة تجاه نزع الســلاح ، والتوســع فى الاستخدام السلمى للطاقة الذرية كما اعطت العالم بذلك افكارا جديدة فى نطاق الرقابة

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع فى شرح هــذه الاتفاقية والتعليق عليها مقال الدكتور احمــد عثمان بمجلة السياسة الدوليــة بعنوان « معاهدة مكســيكو لتحريم التجارب النووية » اكتوبر ١٩٦٧ ص ١٢٤ وما بعدها •

المجـال الجوى بأية طريقة أخرى » [1] .

منع وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحـر والمحيطـات :

رأينا تطورا كبيرا فى مجال استخدام البحار فى أغراض شتى ؛ استلزم أن تنشىء الأمم المتحـدة لجنة للاستخدام السلمى لقـاع البحر عام ١٩٦٨ . وقد بحثت الجمعية العـامة بعـد ذلك ضرورة الاحتفاظ بقـاع البحر والمحيط — خارج نطاق الولاية الاقليميـة للدولة — للأغراض السلمية فقط . وتم وضع اتفاقية بهـذا الشأن ؛ أعدت للتوقيع عليهـا فى ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليهـا عدد كبير من الدول .

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسالة منـع الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة فى نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصـدرت الجمعية العـامة فى هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر فى ١٧ يونيـو عام ١٩٢٤ والذى يقضى بتحريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبكترولوجية .

وفى عام ١٩٦٨ ، طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للامم المتحدة أن يعد تقريرا عن هـذه الأسلحة ، وعن الآثار التى تترتب على استخدامها فى الحـروب . وقد أعد التقرير فريق من الخبراء . وأقرته الجمعية العـامة فى أول يوليو عام ١٩٦٩ . وقد أورد هـذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحيـاة الانسانية ، الا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة تقف فى مرتبه متقدمة من الايـذاء

---

(١) يراجع رسـالة محمـد وفيـق ابو اتله بعنوان تنظيم اسـتخدام الفضـاء ، ١٩٧٢ ، ص ٤٩١ وما بعدها .

تحتم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثـرها على الاضرار بالحيـــاة • فمفكرة أن استخدام هــذه الأسلحة يتجــه لنشر الأمراض ، يسبب رعبا للبشرية ، كما أنه ليس لهــذه الأسلحة آثار محددة ، فى الزمان والمكان على السواء ، كما أنها تؤدى الى عدم التوازن فى الطبيعـة مما يخلق توترا حــادا للجنس البشرى • وأشارت اللجنـة كذلك الى الارهاق المـادى الضـخم الذى يسببه انتشار هــذه الأسلحة بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيــد من الأمن لهـــا • وأخيرا ذكرت اللجنة أن تطـور هــذه الأسلحة سوف يفرض تهديدا جديدا ومستمرا لمستقبل الأمن الدولى •

وقد بذلت عـدة جهـود للتوصـــل الى اتفاقيــة تحرم هــذه الأسلحة ، انتهت بتبنى الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبرعام ١٩٧١ لحظر انتــاج وتطـوير وتخــزين هــذه الأسلحة ، فضـــلا عن تدميرها • ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحــدة الأمريكيــة ، والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح البــاب للتوقيع وللتصــديق على هذه الاتفاقية فى أقرب فترة ممكنة •

القيمة القــانونية لمبــدا نزع السلاح :

نبحث بهــذا الصــدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانونا بخفض سلاحها ونزعه أم أن هــذا يخــرج عن دائرة القانون • ولا نجــد اتفاقا فى الفقه حول هذه القضية •

فهناك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيدا عن الدائرة القانونيــة ، فميثاق الأمم المتحــدة لم يفرض أى التزام على الدول الأعضاء يتصل بنزع السلاح أو تخفيضــه ، بل على العكس نص على تدابير الأمن الجمــاعى ، والتى تفترض تجميع قوى الدول من أجـل حفظ السلم والأمن الدوليــين • ونصــوص الميثـــاق التى استعرضناها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى مبادىء تنظيم التسليح كجــزء من اختصاصها العـــام فى اعتبار مبادىء التعـــاون

الدولى • كما تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما لتنظيم التسليح يعرض على الدول الأعضاء لتقرره أو لا تقره • وبناء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق فى أن تعتبر أو تنفذ أو تشرف على تسليح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصى وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما الكلمة الأخيرة متروكة للدول » (١) •

ويتحمس الفقه الشيوعى الى أن مبدأ نزع السلاح قد دخل الدخول فى دائرة الالزام • ويستند فى ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للامم المتحدة التى أكدت أن مشكلة نزع السلاح العام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتى دعت كل الدول الى بذل كل الجهود الكفيلة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) • كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قرارا فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفى معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ — نزع السلاح الشامل — فى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفى اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التى أشرنا اليها فيما سبق • ووجود هذا المبدأ فى اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — فى نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاما دوليا على الدول فى أن تحقق نزعا عاما وشاملا للسلاح • ويقول فى ذلك بوجدانوف :

---

(١) Bogdan Babovi, Disarmament and International community, Yugoslave Review for international law, 7, 1960, P. 233 F.

ومن هذا الراى ايضا : Oppenhiem, International law vol. II, 7 th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international law, vol. I, London, 1960, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات 1378, 808 (IX), 502 (VI) (XIV).

This Statement in a treaty undersigned by more then 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a chivev general and complete disarmament».

ولعل الأقرب الى الصواب أن نقول انه ولو أنه لا توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فانه توجد بعض المبادىء المنصوص عليها فى الميثاق ترشد الى منع المغالاة فى التسلح على خلاف ما يتطلبه الميثاق • ويبدو أن الربط بين منهجى الأمن الجماعى والتسوية السلمية للمنازعات يوضح أبعاد مشكلة نزع السلاح • وأى نجاح لهذين المبدأين يرتبط بتقليل التسليح ، ولا يمكن السماح بسباق السلاح ـ ثم القول بامكان التحكم فى منع الحرب (١) •

---

(١) Bogdanov, The Disarmament problem in Internati-onal law, Mosco 1969, p. 150.

الفصل الرابع

المنهـــج الوظيـــفى

المبحث الأول

الأساس الذى يقــوم عليه المنهج

يقصــد بالمنهج الوظيفى ، ذلك القطاع من التنظيم الدولى الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نصفها بالمسائل غير السياسية •

فلقد وجــد تفسير للحرب يقــول بأنها نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانسانى ، وهى أشــبه بمرض يصــيب المجتمع العــالمى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيــئة التى يعيش فيهــا القطاع الأكبر من المجتمع الدولى •

« فالفقر والبؤس ، والمرض والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادى والظـلم الاجتماعى والاستغلال والتمييز العنصرى ، عوامل تخــلق اليأس وبلادة الاحساس واللا مبالاة ، والخوف والجشع والكره •• التى تجعل العــالم عرضــة للحــرب سريع الاستجابة لهــا » فهذا المنهج يقــوم على أن الحــرب يمكن اقتفــاء أثرها فى أسباب وعلل ترتد الى أساس النظــام الاقتصادى والاجتماعى • ومن هنا تنطلق الوظيفة لتعــالج العلل والأسباب التى تؤدى الى هـــذه الأحــوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولى ومواجهــة آثارها لاقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حــد تعبــير البعض الأمن الدولى [1] •

---

(١) رغم ان هذا التفسير يتفق مع المنهج العلمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا اننا نجد العديد من فقهــاء المدرســة الغربية ينــادى بهــا . وقــد اسهب فى عرض هــذا المنهج والدفاع عنــه =

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان لم يتوسعوا فيه كثيرا . ويتجلى ذلك فى نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التى حرصت على النص على تحسين أحوال العمال فى العالم وتنشيط التعاون فى الشئون الصحية (١) .

= ولقد كتب D. Mitrans Goodspeed فى شرح مضمون هذا المنهج يقول « انه يوجد اعتقاد راسخ بأن السخط الاجتماعى فى دولة يحدث تأثيرا كبيرا على الدول الأخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التى تعتقد أنها تقاسى من مظالم اقتصادية أو التى تحس نقصا فى مستوى معيشتها ، أو ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح فريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لأغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والانحلال الاجتماعى من شأنها ان تشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الاهتمام بعيدا عن البؤس الى الشرف والفخر الناتج عن البوادر العدوانية » ومن ثم فان الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادى ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة بالدول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs. 1964, p. 135.

ويراجع بالاضافة الى ذلك كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٠٠ ، حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .

(١) نصت المادة ٢٣ على تعهد أعضاء العصبة (أ) بالسعى الى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وانسانية للرجال والنساء والأطفال ، فى بلادهم ، وفى جميع البلاد التى تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المعاملة العادلة للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة برقابتهم . (ج) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالاتجار فى النساء والأطفال ، والاتجار بالمخدرات وغيرها . والسعى الى اتخاذ الخطوات اللازمة فى المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض ورقابتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتى تنشأ تحت اشراف العصبة .

أما فى ميثاق الأمم المتحدة فقد جاء حفظ السلم موصولا بالتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية بصورة أعمق وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية .

فلقد اعتبر الميثاق فى ديباجته أن ترقية الشئون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعى التى أدت الى قيام المنظمة (١).

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، كما أنشأ جهازا رئيسيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى الذى أوكل اليه مهمة تحقيق الوظائف التى أشار اليها الميثاق بوضع هذا المنهج . « ومما لا شك فيه أن انشاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى دليل على ايمان الميثاق بأنه لا يمكن تحقيق السلام فى العالم الا اذا ارتفع مستوى معيشة كافة الشعوب وانتشرت العدالة الاجتماعية فى كافة الميادين » .

وقد حدد واضعو الميثاق أهداف المنهج الوظيفى فى النقاط التالية (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

---

(١) نصت الديباجة على أنه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا ... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع بمستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح ... » .

(٢) راجع المادة ٥٥ من الميثاق .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا •

وقد تعهدت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بموجب المادة ٥٦ من الميثاق بأن تقوم منفردة أو مشتركة مع غيرها من الدول بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف السابقة •

المبحث الثانى

تطور المنهج من خلال العمل فى الأمم المتحدة

الواقع أن المنهج الوظيفى — أو العناية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خلال الأمم المتحدة — تطور تطورا واسعا ، وتغير شكله كثيرا عما كان متوقعا عام ١٩٤٥ عندما تم التفكير فى الأمم المتحدة • فلقد استهدف الميثاق أن يركز الى اعادة البناء والتشييد لما خربته الحرب العالمية الثانية ، واقامة نظام اقتصادى سليم بين الدول الصناعية أساسا • ولقد تجلى ذلك بوضوح فى مؤتمر بريتون وودوز الذى كان يناقش المشاكل الاقتصادية للعالم ، والذى أقام البنك الدولى للانشاء والتعمير • ولكن بعد فترة من قيام الأمم المتحدة ، ونتيجة لعدة تطورات أهمها تحرر العديد من الدول التى كانت مستعمرة ورقيها الى مرتبة الدول كاملة الاستقلال ، بدأ هذا الاتجاه يتعدل • فقد وضح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقيرة والدول الغنية ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشكلة التى شغلت البشرية داخل الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة فى النطاق الدولى الآن •

وقد بذلت الأمم المتحدة سواء عن طريق المجلس الاقتصادى

والاجتماعى التابع لهـا ، أو عن طـريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهـودا كبـيرة فى سبيل تقليل الهـوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، ورفع شـعار التنمية الاقتصـادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى • ولعـل من أبرز المنجـزات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ — ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ — ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠— ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الغنية . والدول النامية ، وللامم المتحدة ووكالاتها المتخصصه • وقد حـددت الجمعيـة هـدف العقـد الأول للتنميـة فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المـال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من الدخـل القـومى للدول المتقـدمة ، بالاضـافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القومى فى الدول المتخلفة فى نهـاية العقـد بنسـبة لا تقـل عن ٥٪ (١) •

ولا شك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى الدولى ، وخاصة فى نطاق التجـارة مع الدول الناميـة ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيـود والحواجز الجمركية على هـذه المنتجـات ، مع مساعدتها فنيـا ، وعن طريق تدفق المساعدات المـالية كما أوضح القـرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية العقـد الأول ، مما جعل الأمم المتحـدة تتنبـه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقـد التنميـة الثـانى •

ولقد تحدد الهدف الأساسى لعقد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجمالى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وأن حدد القـرار

---

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصـادر عن الجمعية العـامة للأمم المتحـدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ •

المجالات التي يجب العمل فيها ، والتي تمثل عناصر الدخل القومي ؛ حتى يمكن تحقيق هـذا الهدف • ونص قـرار الجمعية الذي حـدد هـذه الأهـداف على تحقيـق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحيـاة ، للقطـاع الأكبر من السـكان باعادة توزيع الدخول والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل العقد الثاني ضرورة أن تنفذ الدول المتقدمة تعهدها في العقد الأول بتدفق المساعدات المـالية منها الى الدول النامية بنسبة لا تقـل عن ١٪ من دخلهـا القـومي الاجمـالي •

المبحث الثـاني

حـل المشـكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقـا بالمنهج الوظيفي ، ما أورده ميثـاق الأمم المتحدة خاصا بحل المشكلة الاستعمارية • فالواقع أنه لتحقيق الأمن الدولي وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحـدة نظرها الى القطـاعات الواسـعة من المجتمع البشري التي تعيش في حالة سـيئة ، نتيجة للسـيطرة الاسـتعمارية عليها ، تلك السيطرة التي حرمت شعوبها من الحيـاة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتفرقة العنصرية ، لذا وضـع الميثاق أسس تصفية الاستعمار في العالم ، ووضع الحلول الكفيلة بتحرير العـالم كله ، وبالارتقاء بأهله الى مرتبة الحكم الذاتي أو الاستقلال •

ويلاحظ في البداية أن الميثاق قـد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقاليم غير المستقلة في العـالم تحت نظامين قانونيين يجمع بينهما اعتبـار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هـذه الأقاليم

---

(١) يراجع في التفاصيل بحثا لنـا — الاطـار القانوني الدولي — التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧ ص ٢٠ وما بعـدها .

تحت اشراف المجتمع الدولى ومنظمتـه الدولية ، وتخضع للحساب أمام هيئات محـددة فى المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيـق المنهج الوظيفى فى نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبـدأ جـديد فى النطاق الدولى ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تنفيذ التزامات معينة فى ادارتها لتلك الأقاليم ، بعـد أن كانت هـذه المسـائل من الأمور الداخلية البحتة التى تستقل بتقريرها الدول المستعمرة •

ولقـد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقـدمها الدولى ، هى الأقاليم الخاضـعة للوصاية ، والثـانية هى الأقاليم غير المتمتعـة بالحكم الذاتى ، ووضع لكل منهما نظـاما متمـيزا •

وبالنسبة للأقاليم الخاضـعة للوصاية ، فقد حـددها الميثـاق بثلاثة هى :

١ ـ الأقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب • والانتداب نظـام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التى انتزعت من تركيا وألمـانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لهـا • ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة فى السيطرة على هـذه الأقاليم ، التى لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لهـا بضمها •

٢ ـ الأقاليم التى قـد تقتطع من دول الأعـداء نتيجة للحرب العالمية الثـانية •

٣ ـ الأقاليم التى تضـمها فى الوصـاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها •

وأهداف الوصاية هى ذات أهداف المنهج الوظيفى ، وهى ترقيـة أهالى الأقاليم المشمولة بالوصـاية فى شـئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصـاد ، واطـراد تقـدمها نحو الحكم الذاتى أو الاسـتقلال حسبما يلائـم الظروف الخاصـة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الانسـان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة فى المعـاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصـادية والتجارية لجميع أعضـاء الأمم المتحـدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضـا فيما يتعلق باجراء القضاء (تراجع المـادة ٧٦) .

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى اذ له الحق فى أن يلجأ فيما يحتـاج اليه منمعونة فى المسـائل الاقتصـادية والاجتماعية أو غيرهـا من المسائل الفنية الى معونة هـذا المجلس أو الى الوكالات المتخصصة فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها (المـادة ١١ من الميثاق) .

كما نصت المـادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضـع طائفـة من الأسئلة عن تقـدم السكان فى كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسـية والاقتصـادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقـدم السلطات القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية تقريرا شفويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة .

وقـد خضع لهذا النظام احدى عشرة دوله [1] ، استقلت جميعها وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جـزر المحيط الهـادى .

أما عن النظام الثـانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحـكم الذاتى . وقـد خصص لها الميثاق انفصل الحادى عشر منه ، وأخضع الدول التى تديرها لمبـدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

---

(١) هـذه الدول هى نورو ، وتديرها استراليـا نيـابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلاندا ، غينيا الجـديدة ، وتديرها استراليـا ، رواندا أورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرهما فرنسـا ، الصومال ، وتديره ايطاليـا ، سامو الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكامرون وتجانيقا وتوجلاند وتديرهما الملكة المتحدة ، وجـزر المحيط الهـادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

على سبيل الحصر . كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشىء لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التى أخضعها للوصاية وأنشأ لها مجلسا للوصاية .

وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض فى بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق فى هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختيارى ، ليس لها قيمة قانونية تعادل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة أصدرت العديد من القرارات التى أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتى جعلت نفسها بمقتضاها الجهة المختصة بالمحاسبة الدولية عن هذه الأقاليم ، وأنشأت لجنة بها لهذا الغرض ، هى لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

ويتضح الارتباط بين أهداف نظام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والمنهج الوظيفى اذا ما طالعنا نص المادة ٧٣ التى جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(أ) يكفلون تقدم هذه الشعوب فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب .

(ب) ينمون الحكم الذاتى ويقدرون الأمانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية

الحرة نموا مطردا وفقا للظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه، ومراحل تقدمها المختلفة •

(ج) يوطدون السلم والأمن الدوليين •

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه المادة تحقيقا عمليا ؛ كما يتعاونون أيضا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك •

(هـ) يرسلون تقارير الى الأمين العام بانتظام يحيطونه علما بالبيانات الاحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم فى الأقاليم التى يكونون مسئولين عنها ••• » •

وهكذا قررت هذه المادة أهمية الارتفاع بمستوى الحياة للأقاليم التى عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارست الجمعية العامة للأمم المتحدة اختصاصاتها فى هذا المجال •

وقد تعثر تطبيق هذا التصريح فى العمل ، مما دعا الدول الافريقية والأسيوية الى أن تجتهد فى سبيل سرعة تنفيذه ، ونجحت فى أن تصدر قرارا تاريخيا فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيه تصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت فى نوفمبر عام ١٩٦١ لجنة خاصة لهذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل اقليم على ضوء ظروفه ، ودرجة التقدم الذى يوجد عليها • وقد نجحت اللجنة فى تحرير العديد من الأقاليم • ونيلها استقلالها ، وان لم تصل الى تحرير كافة المناطق المستعمرة • اذ ما زال هناك أكثر من ١٥ اقليما افريقيا مستعمرا •

تقـــدير :

نستطيع أن نقول بوثوق ان هـذا المجال ـ مجال تنمية التعاون الاقتصادى والاجتماعى ـ يعد من أنجح المجالات التى أثبتت الأمم المتحـدة وجودها فيه (١) ، والتى تدفع العديد من الدول الى الانضمام الى الأمم المتحـدة أو الاستمرار فى عضويتها • ويكفى فى هذا الصدد أن نشير الى النشاط الذى بذلته فى ميدان التنمية الاقتصادية والمعونة الفنية • والصـندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصـندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ••• الخ •

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التى تمارسـها الأمم المتحدة فى ظله ـ ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحـدة فحسب ـ بل وأيضـا على مستقبل العالم كله • ان ثلاثة أرباع العالم اليوم فى ثورة عنيفة ضد مواصلة قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقـد عانى آباؤهم وأجـدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل اذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العـلم والتكنولوجيا الحديثة قـد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه فى الامكان توفير حيـاة أفضـل لهم (٢) •

ويزيد البعض فى تقـدير قيمة هذا المنهج ، اذ يرون أنه هو الكفيل بتحقيق أمل العالم فى الحكومة الواحـدة • ذلك أنه من الملاحظ أنه

(١) يراجع فى نشاط الامم المتحـدة فى هـذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ ومابعدها ، ريتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٤٦ وما بعـدها ، ومؤلفـات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعـدها ، والدكتورة عائشة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعـدها •

(٢) هاووين وكوفمان ، ترجمة محمد سعيد الناعم ، اتخاذ القرارات فى الأمم المتحدة ، القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص ٥ •

فيما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدول تردداً كبيراً فى قبول أى مساس بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا • أما فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، فانه تتوافر الى حد كبير مصلحة مشتركة لمختلف الدول فى معالجتها على النطاق الدولى ، كما أنها لا تمس مسائل السيادة الحساسة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفى عن أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، انما هو القرب من مناطق التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصالح المشتركة حينما تكون مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة • فالوظيفة تنشد دعم السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنها تفضى الى الحرب ، وبادخال أنماط جديدة من التنظيم الذى قد يحول النظام التأسيسى العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمل معا ، وأن تنمى فيها بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسيا الضغط والالحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) •

ويقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب فى وجوب انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم • ولكن افتراض أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المادية والراحة المادية محض هراء • كما أن الفقيه كلسن Kelson يقول بأنه ليس صحيحا أن الحرب نتيجة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بل على العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) • والتاريخ يثبت أنه لا توجد علاقة بين التخلف الاقتصادى وشن الحرب ، فلقد صدر العدوان عن الألمان الذين بلغوا شأوا بعيدا فى التقدم ، ولم يصدر عن الافريقيين •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى :

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقلا عن كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥١٣ .

والحقيقة وسط بين هـذا وذاك ، فمن ناحيـة لم تنجح الوظيفة كثيرا فى تقليـل التوتر السـياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة . ومن ناحية أخرى لا نشـك فى صـدق القـائل بأن حالة الجنس البشرى أحسـن بعض الشىء مما كان من الممـكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لهـا الجهـود المضـنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين المـاضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان . ان التجربة الوظيفية تمثل ارسـاء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشـاكل الاقتصادية والاجتماعية . وقـد يبرهن فى المستقبل على أنهـا احدى الوسائل المفضـية الى تطـوير وانشاء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم فى مناخه السياسى (١) .

---

(١) جاء فى بيانات الأمم المتحـدة فى الذكرى السادسـة والعشرين لقيامها بان نشاط المنظمة فى مجال التنمية الاقتصـادية والاجتماعية يصـل الى ٨٥٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبـار المـال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقـد التنميـة الدوليـة الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلثى سـكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد تقبـل العالم الآن فكرة أن هـذا التفـاوت لا ينبغى السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حيـاة النـاس جميعا .

الباب الثانى

المبادىء التى تسير عليها المنظمة الدولية

قلنا أن الدول التى اجتمعت لتنظيم عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية فى سان فرانسسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التى تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقد عرضنا المناهج الأربعة التى قدمها الميثاق فى هذا الشأن . ومن السهل أن نتبين من خلالها أنها تفترض جميعا أننا لسنا فى ظل حكومة عالمية ، بل نحرص على مواجهة السلم فى مجتمع يقوم على وجود جماعات مستقلة تتمتع كل منها بالسيادة ولا تخضع بأى شكل للاخرى ، وهذا هو المبدأ الأول الذى أعلنته نصوص الميثاق عندما قررت فى المادة الثانية : « تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحية أخرى ، رأى المؤتمرون التأكيد على بعض المبادىء الرئيسية التى تقوم عليها الجماعة الدولية فى الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهوم الأول أن تميل الدول الى استغلال المنظمة الدولية فى الاخلال بمبدأ السيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمة العديد من الاختصاصات التى كانت تمارسها الدول بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبدأ السيادة بالنص فى الفقرة ٧ من هذه المادة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون « التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا

الميثاق ، على أن هـذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » . والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعية التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى . لذلك جاء بديباجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أنفسـها بالتسامح . وبأن تعيش معا فى سـلام وحسـن جوار . وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضـافر الجهـود للعمل على تنميتها وتطويرها حتى تسـاير أحوال الجماعة ، وتدفعها . لذلك نص الميثاق فى ديباجته على « ... وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشـئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » . ولقـد رأى المؤتمرون أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية . لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسـهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيـة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » . وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدوليـة فى دفعه وتحويله الى دائرة الالزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقـوق بين الشعوب وحقها فى تقرير مصيرها .

على أن جوهر نظام الأمم المتحـدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشئون الدولية . والى جانب ذلك اهتم الميثـاق بالتعـاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضـها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة .

هـذا وقد اهتمت الجمعية العـامة للامم بتقنين هـذه المبادىء الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادىء القانونية للتعايش بين الدول . وقـد قامت هـذه اللجنـة بدراسات متصـلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها الخامسـة

والعشرين (١) معلنة تصريحا بمبادىء القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الدولية والتعاون بين الدول وفقا للميثاق (٢) •

Declaration on principles of international law concerning friendly Relations and cooperation among states .. ».

وسوف نعتمد على مناقشات هذه اللجنة ، ونوضح المضمون الذى رأت اعطاءه لكل مبدأ من هذه المبادىء •

---

(1) U. N. Doc. commemorative session of the general assembly, AlL. 600. p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ •

الفصـــل الأول

مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء

المبحث الأول

المفهوم التقليدى للسيادة

يعنى مبدأ الســيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها العــامة التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل اقليمها ، على هـــذا الاقليم وعلى ما يوجـد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى فى هذا النطاق • ويترتب على هـذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحــدة فى داخــل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة المجزئة •

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة ــ من وجهة نظر دولية ــ أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة فى النطاق الدولى • فالدولة مســتقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمــارس وظائفها الداخليــة والخارجيــة ، وتحــدد اختصــاصها وترسم سياستها الخــارجية (١) •

ويهتم الفقه التقليدى بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولى ، ويقرر الفقه أن هــذا المبــدأ يوجــد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هــذه الدول فى حجم أقاليمها ، أو فى عــدد

---

(١) Ushakov , International law and Sovereignty ضمن مجموعة مقالات احتواها كتاب القانون الدولى المعاصر ، ص٩٧ وما بعدها . ويقرر أوبنهايم فى هــذا المعنى انه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الاقليمية تستطيع الدولة أن تضــع لنفسها اى دستور تشاء ، وتدير مرافقها وفقا لأى أسلوب تراه ملائما لهــا .

سكانها ، أو فى قوتها الاقتصــادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة الســيادة هى أســاس المســاواة بين الدول فى الحقوق والواجبات • وتعــد مع ذلك عنصر الثبات فى القانون الدولى (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها فى القدرة القانونية وهى — على سبيل التأكيد — ليست متساوية فى قدرتها على ممارســة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة فى السيادة ليست الا تقرير الحق لكل الدول — صــغيرها وكبيرهــا فى المعاملة على نفس الاسس القانونية • واتباع نفس الاجراءات أمام اجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن المساواة فى السيادة بين الدول ليست الا مساواتها فى الحصــانات الدبلوماسية والقانونية ، وسلامة أقاليمهــا •

---

(١) راجــع :
Milan Sahovic, principles of international law concerning friendly relations and cooperation, Belgrade 1972, p. 175.

(٢) Dickinson, The equality of states in international law, Cambridge, 1920, p. 335.

(٣) يراجع فى هذا المعنى : Verdross, Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 83, p. 9.

صاغت اللجنة مبدأ الســيادة على النحو الآتى : « تتمتع كل الدول بالمساواة فى السيادة • وتحوز حقــوقا وواجبــات متساوية ؛ كمــا تعتبر اعضاء متساوية فى المجتمع الدولى ، بصرف النظر عن الاختــلافات بينها فى المجال الاقتصادى أو الاجتماعى او السياسى او اى مجال آخر » •
يراجع تقــرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/8018

المبحث الثـانى

مدلول مبدأ السيادة فى ظل ميثاق الأمم المتحـدة

ولقـد أثيرت مناقشات واسعة فى اللجنة الخاصة التى عهـ اليها بتقنين مبادىء القـانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السـيادة ، ومن أهم ما آثار ممثلو الدول فى هـذا الخصـوص اظهـار الأوجه السياسية والاقتصـادية المتمثلة فى فكرة السيادة ، وضرورة مسـاهمة كل الدول — صـغيرها وكبيرها — فى العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية . ولقد خلصت هـذه المناقشات الىأن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية فى القانون الدولى المعاصر ، كما أنه يعلو على غيره من المبادىء التى تضمنها الميثاق . كما انتهت اللجنة الى أن مبـدأ السـيادة كما هو منصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هى .

١ — ان الدول متساوية قانونا .

٢ — تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة .

٣ — ان شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالاضافة الى وحـدة أراضيها واستقلالهـا السياسى .

٤ — تتمتع الدول — فى النظـام الدولى — بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولى .

٥ — لكل دولة الحق فى أن تختار أنظمتها بحرية وفى أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٦ — على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها الدولية ، وفى أن تعيش فى سلام مع الدول الأخرى .

والواقع أن هذه العناصر قـد وردت بميثاق الأمم المتحـدة ، انما يبقى أن نبين الى أى مدى تمثل اضافات الى ما جاء به .

فالمــادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أن الهيئة تعمل وأعضاءها فى سعيها وراء ادراك المقــاصد المذكورة فى المــادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

٢ — لكى يكفل أعضاء الهيئــة لأنفسهم جميعا الحقــوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيــة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

كما جاء بالمــادة الأولى أن من مقاصــد الأمم المتحــدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أســاس احترام المبــدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقــرير مصيرها .. » .

كما حددت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة فى أن تأخذ أنفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار .

والواقع أن هذه النصوص تغطى كل العناصر التى تبنتها اللجنة : فكون الدول جميعا متســاوية ، هــذا ما عبرت عنه بوضوح المــادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه فى الفقرة الثانية من نفس المــادة ، كذلك ألقت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا فى سلام وفى حسن جوار .

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة الســيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، الحق فى أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفى أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويعتبر ذلك اقرارا للعــديد من قرارات الجمعية العــامة التى اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بمــا يدخل فيه من حقها فى نزع ملكية الأجانب وتأميم مصــادر ثروتهــا الوطنيــة كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية . ومع ذلك

لم يرد نص صريح من الميثاق « السابقة الأولى » يقرر حق الشعوب في تقرير مصيرها .

المبحث الثالث

الآثار الدولية لمبدأ السيادة

يترتب على المساواة بين الدول فى السيادة عدة نتائج هامة هى :

١ — المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات فى المؤتمرات والمنظمات الدولية . ومع ذلك فلم تستطع الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو أن تتمشى مع هذا المنطق النهائية . وانعكس الاختلاف الفعلى بين الدول فى تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر [illegible] لصدور القرارات الهامة من اجماع الدول الخمس الكبرى عليها (١) . وفى نطاق المنظمات فوق القومية ، نجد تمييزا فى كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم الدولة ومدى قدرتها على المساهمة فى المنظمات الدولية .

٢ — عدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول . وقد أورد الميثاق نصا صريحا يقرر أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » . ومع ذلك فلقد خضع مدلول الاختصاص الداخلى لتطور كبير . فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من التزامات فى النطاق الدولى ، وخاصة مسائل حقوق الانسان ، وقبول فرض تدابير الأمن الجماعى الوارد بالميثاق (٢) .

---

(١) حامد سلطان القانون الدولى العام فى وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٦ [illegible] ص ٩٣١ .

(٢) يراجع فى شرح مدلول قيد الاختصاص الداخلى المنصوص عليه فى [illegible] تعليقنا على مؤلف جان تريكو « عن الاختصاص الداخلى والميثاق » Domaine [illegible] Jurisdiction بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ص ٢٨٣ .

٣ ـ انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا ترضاها • ذلك أنه لو أن قوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فانها لا يمكن أن تكون لها سيادة ، وانما سوف تكون السيادة للدول الكبرى (١) • ولهذا فان منظمة الأمم المتحدة لا تكون سلطة فوق الدول ، وانما هي « نظام للتعاون الاختياري بين الدول ، أنشأته بارادتها لكى تنسق جهودها فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية » (٢) •

تطور مبدأ السيادة :

على أن تطورات عديدة جدت فى الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم أن يعاد النظر فى فكرة السيادة • فلقد كان الأساس النظرى الذى اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين أمكان الحيازة • فالسند النظرى لفكرة السيادة هو سيطرة الدولة على اقليم معين وقدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة فى اقليمها • فالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضائية تدور حول الأرض وتنتهك مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا تستطيع الدول أن تفلت من تجسسها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحيانا تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطة فيها ، ولا تقدر السلطة على أن تفعل شيئا سوى اطلاق الموجات العازلة التى لا تحول دون سماع الموجة فى حالات كثيرة (٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها فى المجال الخارجى أمرا ضروريا ،

---

(١) بوشاكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الاشارة اليه ص ١٠٣ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٩٥ •

(٣) يراجع فى ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر المعاصرة ، عدد اكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ •

وأصبح العـالم يتطلب وسائل ووكالات كافيـة لكى تؤدى — على المسـتوى العالمى — الوظائف التى اعتادت الحكومات الوطنيـة أن تؤديها من قبل • ان ادارة الأنهـار الدولية بلجان مشـتركة والتعاون العلمى فى اكتشاف المنـاطق الجـديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التى لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن ، اتجـاه يدافع عن الابقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولى الحالى يمكنه أن يغطى الثغرات التى وجدت فى نطـاق السيادة ، ويتزعمه الفقـه الشـيوعى[1] •

والاتجاه الثانى : يميل اليـه معظم فقهاء الغرب ، وينحو نحـو ضرورة الغاء السيادة والتقـدم نحو الحكومة العالمية • ان مشـكلة الانسان الحديث فى نظر هـذا الاتجاه ، ليست فى أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو النتوءات الطـافية على سطح المجتمع الدولى • أو يستبعد الأشرار أو الحمقى من مجلس ادارة هذا النظام . وانما فى أن يدرك ويعترف بنواحى القصور والعجز الفطرية فيـه ، والملازمة له فى حد ذاته • وأن يتخـذ خطوة فعـالة قوية فى تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصـونه من آلات دفاعه [2] •

على أنه لا يمكن لمنصف أن يدافع عن نظـام الدولة ذات السيادة بشـكله الحـاد • وحتى الفقـه الشـيوعى يدافع عنـه بصـفة مرحليـة ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التى تملك القوى

---

(١) يراجع فى شرح معالم هـذا الاتجاه Jean Tomoko فى مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعـدها .

(٢) The city. of Man, A declaration on world democracy. New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى فى المجتمع هى التى تستطيع أن تسيطر عليه ، وهى تعترف أن المالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغاء السيادة الوطنية ، انما يسعى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازى على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية . وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هى الاتجاه الغالب . فى هذه الحالة تبشر الشيوعية بانهيار نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيعيش المجتمع الدولى فى أخوة واحدة (١) .

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن . ذلك أن حقائق الحياة فى العصر الذى نعيش فيه تباعد بينها وبين امكان التحقق ، فالملاحظ النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال . وقد تتحسن الظروف فيما بعد ، ويقترب التفكير المادى السياسى والاقتصادى لمختلف دول العالم من بعضه البعض . فى هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية ستقوم (٢) .

---

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلى ، المرجع السابق ص ٩٠ .

(٢) اعتقد ان هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية فى اوربا الشرقية نتيجة التغيرات فى التفكير والسلطة التى تحكم الاتحاد السوفيتى الآن ، فلقد فتح جورباتشوف الباب واسعا امام تغيرات هيكلية فى الاتحاد السوفيتى نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها ؛ وعدم تركيز السلطة فى يد الحزب الشيوعى مما يعنى ان مبادىء الشيوعية فى الصراع الطبقى وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالى سيخضع لتغييرات اخرى لم تتضح معالمها حتى الآن .

الفصل الثانى
مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول
مضمون المبدأ

من أهم المبادىء التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية . ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف » .

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » .

وتثير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن . فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

ل حـــور استخدام القـــوة أم أن ذلك مقصورا على بعض الحـــالات فقط • والواقع أن صيغة نص المـادة الثانيـة فقرة ٤ من الميثـــاق واضـــحة فى حظـــر الاستخدام ضـــد سلامة الأراضى أو الاستقلال السـياسى لأية دولة أو على أى وجـــه آخـــر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة • ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص وفحواه ، يقضيان بأن « الحظر يتجـــه الى العموم والاطلاق ، بمعنى أن الدول ينبغى ألا تستخدم القـــوة أو تهـــدد باستخدامها فى علاقاتها العادية ، أى فى السير الطبيعى للحياة This Prohibition aspires to be absolute, which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of international life ».

المبحث الثـــانى

القيـــود على المبـــدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادىء الرئيسية لعلاقات الدولية وتهدده الأمم المتحدة فى سياساتها وقراراتها ، الا أن الميثاق قد أورد قيدين على اطلاقه • الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجمـــــاعى •

أولا : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما اذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتـــدى عليه مكتوف اليد • وهكذا راعى الميثاق فى نص المـــادة ٥١ منه ، أن يخـــول حق الدفاع الشرعى ــ الذى تكفله الشرائع الداخلية لأى فرد

---

(١) يراجـــع مقـــال K. obradovic عن حظر استخدام القـــوة فى العلاقات الدولية ضـــمن مؤلف M. Sahovic السابق الاشـــارة اليـــه ص ٥٤ •

يقع عليـه اعتداء ـ الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها (١) •

على أن الدفاع الشرعى لا يقـوم الا كرد فعـل لعدوان مسلح وقع فعلا ـ وذلك واضح من صريح النص الذى يقـول « اذا اعتدت قـوة مسـلحة » ، وبالتـالى فان ما سـمى بالحروب الوقائيـة التى ادعت بعض الدول أنهـا تمارسـها لتمنع احتمالات وقـوع عدوان عليهـا ، لا تدخـل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعـد من قبيل أعمال العـدوان •

ولكن هـل يعد التهـديد باستخدام القـوة فقط مكونا لحـالة اعتداء يحق تجاهها اتخـاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجـه الفقـه الى القول بضرورة أن يكون هـذا التهـديد حالا بحيث يكون العدوان على وشـك الوقوع ، ولا يمكن تفـاديه بأية وسـيلة أخرى غـير استخدام القوة (٢) •

---

(١) جاءت المـادة ٥١ من الميثاق تقـول : « ليس فى هـــذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحـق الطبيعى للدول فـرادى أو جمـاعات ، فى الدفاع من أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد اعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخـــذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السـلم والأمن الدوليين • والتـدابير التى اتخذها الأعضـاء اسـتعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فـورا ، ولا تؤثـر تلك التـدابير باى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هـذا الميثاق من الحـق فى أن يتخذ فى اى وقت ما يرى ضرورة لاتخـاذه من الأعمـال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه •

(٢) ويراجع عكس هـــذا الراى لدى :

Bowett, collective self-defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهـذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يسـتخدم لحمـاية الحقوق الأساسية للدول • لـذا فالجرائم التى تخـرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضـمن هـذه الجـرائم استخداما فعليا للقـوة • لذا يمكن اسـتخدام الدفاع الشرعى للرد على

هـذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبـدأ أساسى مسلم به فى القـانون الدولى ، وهـو حق البقاء ، والذى يعتبر من الحقـوق الأساسـية للدول وهو يعطى للدولة الحـق فى أن تستخدم الوسائل التى تكفـل لهـا الدفاع عن وجـودها وكيانهـا . وبعبارة أخرى ، فان القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسـائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية .

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فـرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فمـا هو المقصـود بحق الدفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهـذا الشأن : فقد اتجـه رأى الى القـول بأن الدفاع الجماعى هـو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجمـوعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسـة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ولذا فلا يوجـد فى منطق هـذا الرأى فارق فى الطبيعـة بين الدفاع الفردى والجماعى .

ويميز هـذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجمـاعى ، والأمن الجمـاعى : فالأول يركز ممارسة حقـوق الدفاع الشرعى الفـردى من قبـل دولتين أو أكثر ، بينما يتجـه الأمن الجماعى ـ اذا ما تمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السـلم الدولى فى منطقة معينة .

=

خرق حق التكامل الاقليمى ، أو الاستقلال السياسى ، حق حمـاية الدول لمواطنيها فى الخـارج ، الحمـاية الديبلوماسية ، وكذلك بعض الحقـوق الاقتصادية . ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجعله البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، أو العدوان غير المبـاشر بالجملة . المرجع السابق لبويت ص ٢٤ .

فتدابير الأمن الجماعى تعتبر تدابير قانونية كما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التى تحكم الدفاع الشرعى •

وهــذا الرأى يوســع من نطاق المقصود بالطرق التى يمــارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالمــا أشير بهذا الصــدد الى الترابط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخــاذ الدفاع الشرعى الجماعى •

أما الرأى الثانى فهو يتجه الى القــول بأن نص المــادة ٥١ من الميثــاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطــاق جماعى • ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسسكو ، والى العمل الأدق لأعضاء الأمم المتحدة ، فهو لا يقصر اتخــاذ تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العــدوان بالفعــل ، وانما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحــلاف وأن تجهز الجيــوش وتعــدها للاستعمال فى حالة وقــوع عدوان تســتقل هى بتقــريره • وهــذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، اذ تتحدث كلها عن مساندة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعــدوان مسلح • وهــذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما اذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانيــة تجــاه الأعضاء الآخــرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المــادة ٥١ من الميثاق •

وسواء أكانت الدول تقــوم بحق الدفاع الشرعى الفــردى أم الجمــاعى ، فهى تتقيد بمراعاة عــدة قيــود حتى تكون تدابيرهــا فى حــدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوزه الى العــدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط اللزوم » ، بحيث لايمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى • ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة مجلس الأمن بما تتخــذه من تدابير للدفاع ، وأن تخضــع لتعليماته بخصوص الاســتمرار فى استخدام القوة ، فلمجلس الأمن لن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، مؤقتا كلما يراه مناسبا • وهذا

يؤدى الى القول بأن استخدام القوة للدفاع : يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القـــوة المستخدمة فى الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » .

ثانيا : قيــد الأمن الجماعى :

يتصل القيد الثانى بحالة الأمن الجماعى ، والواقع أن استخدام القوة فى حالة الأمن الجماعى لا يعد استثناء على فــكرة المنع وانما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولى فى حالة الاخلال به أو وقوع عدوان. وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعى ، حتى فى شــكله الجماعى من عــدة وجــوه :

ـ انه يتم بواسطة المنظمة الدولية العالمية والعامة الاختصاص، وهى الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذى جعلت له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعى كما سبق أن ذكرنا .

ـ وهو من ناحية أخرى لا يتقيد بقيود الدفاع الشرعى من حيث التناسب واللزوم ، اذ هو بمثابة اجراء بوليسى تقوم به الأمم المتحــدة لرد العدوان أو لصيانة السلم .

ـ وهو نظــام اجبارى تشترك فيه الدول التى يدعوها مجلس الأمن لهــذا الغــرض بوحــدات من جيشــها ، ولا يتوقف ـ كالدفاع الشرعى ـ على قبول الدولة باتخاذ التدابير .

ـ وثالثا : توجد عدة حالات اســتقر الرأى فيها على جــواز استخدام القــوة حديثــا ـ من ذلك اســتخدام القــوة لتخليص الأراضى المحتلة من الاستعمار الأجنبى وقــد أقرته الجمعية العامة

للامم المتحدة فى العديد من القرارات التى أصدرتها (١) ، ويقال بهذا الصدد أن حظر استخدام القوة أو التهديد ، انما هو خطاب موجه الى الدول وليس الى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثم فللشعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٢) .

وهكذا يعطى القانون الدولى للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحد فروع الدفاع عن النفس ، وان كان يحيط ذلك ببعض الضوابط التى قررتها اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضا حق السفن الحربية فى البحار العالية ، فى أن تستخدم القوة ضد السفن التى تشك فى قيامها بتجارة الرقيق أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبدى مقاومة ضد السفن الحربية . ونذكر فى هذا الصدد كذلك حق الدول فى استخدام القوة ضد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى فى مجالها الجوى أو المائى ، بدون تصريح منها . وحق الدول فى استخدام القوة كذلك فى حالة وجود فرق مسلحة أجنبية فى اقليمها ، وفى حالة خرق الحياد ، أو الكوارث الطبيعية (٣) .

المبحث الثالث

نطاق سريان المبدأ

وعلى ذلك فاننا نخلص الى نتيجة رئيسية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التنظيم الذى وضعه الميثاق يعد غير مشروع .

(1) UN Doc. A/5746, p. 42.

(٢) يراجع دراسة Skubrszewski عن استخدام القوة فى النطاق الدولى ضمن مؤلف سورنش ، موجز القانون الدولى ص ٧٧١ وما بعدها .

(٣) مؤلف سورنس ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٧ وما بعدها .

أما عبارة المادة ٢ فقرة ٤ التى نصت فى جزئها الأول على تحريم استخدام القوة ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، فان المقصود بها ، انما هو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذى بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسية التى تجعل منها شخصا قانونيا دوليا ، ولابد من الأخذ فى الاعتبار الجزء الثانى الذى يحرم — بشكل أساسى — كل استخدام للقوة على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

أما المشكلة الثانية فهى تتصل بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فقط ، أم أنها تشمل كل الدول الأخرى ، حتى ولو لم تكن أعضاء فى الأمم المتحدة ؟ استقر الرأى على أنها تسرى على كافة الدول ، وذلك تأسيسا على أن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد معاهدة عادية ، وانما هو تصريح يضع تنظيما عاما للمجتمع الدولى ، وأى خرق فى أحكامه الجوهرية يهدد هذا النظام الدولى كله . وهذا ما قررته المادة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١)» .

وفى النهاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية يعد من أهم المبادىء التى وردت فى الميثاق ، ان لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليها أن تنفذ المبادىء الأخرى التى وردت فى الميثاق . لذا من المستحسن أن نورد هذه النصوص التى صاغت بها لجنة تقنين مبادىء القانون الدولى هذا المبدأ . يقول النص :

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقالنا عن دور المعاهدات الشارعة فى حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه عن طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ .

« على كل دولة واجب أن تمتنع — فى علاقاتها الدوليـة — عن التهـديد باستخدام القـوة أو استخدامها ضـد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، أو أى وجه آخر لا يتفق ومقاصـد الأمم المتحدة • ومثل هـذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقا للقـانون الدولى ، ولميثـاق الأمم المتحـدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لحسم المواقف الدولية[1] •

والواقع أن هـذا النص يحدد بشكل أوضـح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عنـدما يقول أن ذلك واجبـا على كل دولة • وقـد أضاف جـديدا على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هـذا الالتزام جريمة دولية • وعندما قرر صراحة رفض أية آثار قـد تنتج عن استخدام القـوة ، كاحتـلال الأراضى أو فض منازعات بين الدول •• الخ •

ومع ذلك فلم تتقـدم اللجنة كثيرا فى تبنى آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتى كانت تريد أن تجعلها تشمل كل صور الضغوط السياسـية أو الاقتصادية أو الايدلوجية • واقتصرت على اعادة ترديد عبارة الميثـاق مما يترك مجالا للشك حول قيمة هـذه الصور الجديدة من صـور استخدام القـوة ، مبـدأ عـدم التدخل فى شئون الدول الأخرى •

---

(1) Every state has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independénce of any states or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, Such threat or use of force constitutes a violation of international law and the charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues ».

الفصـل الثالث

مبدأ حظر التدخل فى شئون الدول الاخرى

المبحث الأول

مضـمون المبـدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التى تترتب على تقرير مبـدأ سيادة الدولة فى العلاقات الدولية عـدم جواز تدخل أية دولة فى المسائل التى تدخـل فى نطـاق اختصـاصات الدول الأخـرى • وقد جـاء عهـد عصـبة الأمم ، وكذلك ميثـاق الأمم المتحـدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى• وقـد كان مبـدأ عدم التدخـل من المسـائل التى قامت بتقنينهـا اللجـنة التى عهـدت اليها الجمعية العـامة بصياغة مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول • وقـد أقرت اللجنـة النص التـالى :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق فى التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأى سبب كان فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأى دولة أخـرى • ولذا فان التدخل المسلح ، وكافة أشكال التدخل أو المحاولات التى تهـدد شخصية الدولة أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ؛ تعتبر خرقا للقـانون الدولى العـام •

ولا يجوز لأى دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادى أو السياسى أو أى تدابير أخرى ، لاكراه دولة أخـرى للحصول على وضع تبعية لهـا فى ممارسة حقوقها فى السيادة ، أو لكى تحصل منها على أية ميزة أخـرى • كما لا يجـوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تحرض أو ان تمول ؛ او ان تتساهل فى الرقابة لعـوامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة تدار

ضـد نظـام دولة أخرى ، أو للتدخل فى سير الحياة المدنية لدولة أخرى • كما أن استخدام القـوة لتجريد شعب من وحدته الوطنيه يمثل خرقا لحقوقه المقدسة ، ولمبدأ عدم التدخل •

ولكل دولة الحق المطلق فى أن تختارنظامها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى والثقافى ، بدون تدخل من أى نوع من أية دولة أخرى •

على أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يؤثر فى النصوص التى وردت فى الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » •

وهكذا تحـاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى ، وسنتجه الى اسـتخلاص هـذه النظـرية الآن (٢) •

---

(١) No state or group of states has the right to intervene directly or indirectly., for any reason whatever. in the internal or external affairs of any other State Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic. political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance. incite or to lerate subversive, terrorist or armed actiuities directed towards the voilent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non - intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Politicâl, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall construed as affecting the relevant provisions of the charter relating to the maintenance of international peace and security ».

(٢) Oppenhiem, Internatioal law, Vol. I, 1958, p. 305.

المبحث الثـانى
التدخل المحظـور

والواقع أن الفقه التقليدى كان ينظر الى التدخل فى معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القـوة المسلحة ضد ارادة الدولة ، ولم يكن أى تدخل آخـر محظورا • من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذى عرف التدخل بأنه كل تدخل ديكتاتورى من دولة فى شـئون دولـة أخرى بهـدف تغيير أو تثبيت الحـالة الحاضرة للأمور • وواضـح أن أى تدخـل دكتاتورى ، يستهدف الابقـاء أو التغيـير لا بد أن ينطوى على عناصر القوة • وهذه هى النظرية الضيقة للتدخل ، والتى سادت طوال القرن المـاضى • ولقد تمسـك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجـد فى مقدمتهم الولايات المتحـدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التى رأت أن التدخل هو مقصد ما نصت عليه المـادة ٢/٤ ، والتى حظـرت على الدول التهـديد باستخدام القـوة ضد الدول الأخرى • ونظرا لأنها تجمع على أن المقصود بالقوة فى هذا النص ، هو القوة المسلحة ، فقد تمسـكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط •

ومع ذلك نجد تفسيرا واسعا لدى الفقه الدولى فى فترة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالميـة الثانيـة للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمـال الاكراه ذات الطبيعة غير المسـلحة foricble. acts of nonarmed nature مثل امـداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف الدولى ، الضغط المـالى والاقتصادى •• الخ • وذلك بالاضافة الى اسـتخدام القـوة المسلحة[1] • كمـا وسعت بعض الآراء فى معنى التدخل لكى يشمل الحـرب النفسية ، مثل حـرب الاذاعات • حـرمان بعض الدول من مزايا اقتصـادية والحصـار الاقتصـادى •• الخ[2] •

---

(١) U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(٢) فى هـــذا المعنى : Jessup, Amodern law of Nations, New York 1949, p. 221.

ويقوم عــدم التدخل فى مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول فى الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحيــاة الدولية ، سواء أكانت القــوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وانما يقــوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق فى تقرير المصــير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب •

وقــد انحازت اللجنة الى هــذه الفكــرة الأخــيرة ، وتضمنت الفقرة الأولى منهــا حظرا لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، فى المسائل الداخلية أو الخارجية للدول • ولا يتطلب أن يكون هــذا التدخل مسلحا وانما يحظر أى تدخل آخر(١) •

وحظرت الفقرة الثانية من المــادة صورا واضحة من التدخل هى تلك التى تحــرض على أعمال العنف ، أو تســتخدم حرب الاذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول •

وجاءت الفقرة الثالثة لتحمى الشعوب أيضا — الى جانب حماية الدول فى الفقرات الســابقة — فاعتبــرت من تبيــل التدخل غــير القانونى ، محاولة التأثير فى الوحدة الوطنية للشعوب(٢) •

وتبرز الفقرة الرابعة من المــادة فكرة حق تقرير المصير ، وحق الدول فى التحديد الذاتى لنظمها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية•

هــذا وقد صوتت معظم الدول فى صالح هــذه الأحكام ، مما

---

(١) فى هـــذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislay Mitrovic, Non - intemation in Intemal offairs if States,

ضمن مؤلف Sahovic السابق الاشــارة اليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبىء عن طبيعتها الكاشفة ، وعن كونها تمثل مبادىء للقانون الدولى .

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أثر ميثاق الأمم المتحدة ما كان سائدا من قبل من تحديد المسائل التى لا يجوز التدخل فيها بتلك التى « تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما » . وقد حظر الميثاق على المنظمة أن تتدخل فى هذه المسائل ، وان قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بتطبيق الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق .

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام الاختصاص الداخلى للدول كقيد على اختصاصات المنظمات الدولية ، وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية — وكذلك على الدول الأخرى — أن تتدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولى »[1] .

ورغم عدم الوضوح الكافى لهذا المعيار — اذ أن الفقه مختلف حول حقيقة فحواه — الا أن اللجنة لم تحسمه ، ولذا لا زال هناك مجال للاجتهاد حول بعض صور التدخل ، وما اذا كانت مشروعة أم غير مشروعة .

المبحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعا ، يذكر منها حالة اساءة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق

---

(١) يراجع ما سبق ص ٩٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها فى القانون الدولى ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محـايدة خلال نزاع ما • ولكن الأمثلة التى تساق فى هذا الصدد • حدثت قبـل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة(١) •

ولعل الحـالات التى تثور بشأنها بعض الصعوبات هى تلك التى يحدث التدخل فيها بنـاء على دعوة صريحة من الحـكومة الشرعية فى اقليم من الأقاليم : والأمثلـة على ذلك كثـيرة ، فقـد تدخـلت الولايات المتحـدة فى لبنـان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشـاة البحرية الأمريكية فيها بنـاء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحـدة بالتدخل فى شئونها ، ونفس الوضـع رأينـاه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفيتية فى المجر بدعوة من حـكومتها ، وأخيرا ما حـدث من تدخل الولايات المتحدة فى الحرب الفيتنامية • والواقع أنه لا يمكن أن نقـر بشرعية التدخـل فى كل هذه الحالات ، فهنـاك من يرى ضرورة اعتبـار مصـالح الشـعوب للحكم على شرعية التدخل ، وعـدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حـكومة من الحـكومات • وهـو ما نراه صـحيحا • لذا فاذا ما كانت هنـاك حكومة عمليـة فى دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شـعبية ضدها ، فانه لا يمكن القول بشرعيـة التدخل فى هـذه الحالة على نحو ما نرى فى تدخل الولايات المتحده فى فيتنام ، وتدخل روسيا فى المجر عام ١٩٥٦ ، وفى تشيكوسلوفاكيا عـام ١٩٦٥ •

---

(١) يسـاق بهـذا الشأن تدخل الولايات المتحدة فى نيكاراجوا عام ١٩٠٩ بحجة حمـاية المصالح الأمريكية الخاصـة والرعاية الأمريكية فى تلك الدولة ، والتدخل الجماعى ضـد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيـا والمـانيا وفرنسا • يراجع مؤلف Glahn بعنـوان :

Law among Nations, T. 1. p. 154.

التدخل لاعتبارات انسانية :

أثار الفقه مشكلة مدى شرعية التدخل فى شئون دولة أخرى اذا ما عاملت دولة شعبها بطريقة تنكر عليه حقوقه الانسانية ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانية تسمو على مبدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجود اجماع على أن ما يحدث فى الدولة ، انما يثير ضمير البشرية •

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول فى هذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تثور حول ثبوت سوء المعاملة من ناحية ، ودوافع التدخل من ناحية أخرى[1] • وعلى خلاف ذلك نرى شرعية تدخل الأمم المتحدة فى مثل هذه الحالات ، خاصة وأن الميثاق يعطيها اختصاصات واسعة فى مجال احترام حقوق الانسان ورعايتها •

---

(١) تدخلت الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٦٥ فى جمهورية الدومنيكان ، بحجة حماية المواطنين الامريكيين فيها ، على اساس أنهم معرضون للخطر نتيجة لقتال محلى . وقد برر الرئيس الامريكى جونسون هذا التدخل بانه تم على اساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعدة ايام زعمت الولايات المتحدة انها تدخلت انتظارا لتصرف منظمة الدول الامريكية فى احداث الدومنيكان . وفى جميع الاحوال تطفلت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على اسباب دنيوية تقوم كذريعة للتدخل المسلح » يراجع مؤلف نان غلان ، القانون بين الامم ، سبقت الاشارة اليه ، الجزء الاول ص ١٦٤ . كما تدخلت بصورة صارخة فى بداية عام ١٩٩٠ فى بنما وقبضت على رئيسها نوريجا بحجة انه يتاجر بالمخدرات وهو الآن يقدم للمحاكمة امام محكمة امريكية .

الفصل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية

المبـــدأ :

وضع ميثاق الأمم المتحدة على عاتق الأعضاء واجبا بالوفاء بالالتزامات التى تحملوها — بمقتضى الميثاق — بحسن نية • ومع ذلك فيعتبر هذا المبدأ من المبادىء الأساسية للقانون الدولى : كما يراه بعض الفقهاء مقترحا ضروريا لأى علاقة دولية • لذا لم يثر هذا المبدأ أية صعوبة فى اقراره ، وكان — هو ومبدأ ضرورة احترام أحكام القانون الدولى بين الدول — أول المبادىء التى تم اقرارها من لجنة صياغة المبادىء الأساسية للتعاون بين الدول •

ومن وجهة نظر اجتماعية يمثل هذا المبدأ ، مقياسا عالميا للسلوك البشرى لمجتمعات عديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ، وتم التعبير عنه فى العديد من قواعد السلوك البشرى • كقواعد الدين والأخلاق والقانون ، ثم انتقل بعد ذلك الى النطاق الدولى (١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن المجال الطبيعى للتحمل بالالتزامات فى النطاق الدولى يكون فى مجال المعاهدات •

٢ — مضمون المبدأ فى أجهزة الأمم المتحدة :

عبرت شعوب الأمم المتحدة عن عزمها — من خلال ديباجة الميثاق — على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغيرها

---

(١) يراجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment in good faith of obbgations assumed in accordance with the charter.

ضمن مؤلف سوفاك عن مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الود والتعاون ، السابق الاشارة اليه ص ٣٧٨ •

من مصادر القانون الدولى ، كما جـاء بالمـادة الثانية فقرة ٢ التزام الأعضـاء بالوفاء بحسن نيه بالتزاماتهم الدولية •

وقـد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النيـة ، يتعذر قيـام أية علاقات ودية أو تفـاهم بين الدول •

وقـد أثارت الدول الجديدة فى المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هـذا المبـدأ بضرورة أن تكون هـذه الالتزامات قـد تم قبـولها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عمـلا بأحكام الميثاق وضرورة ابطال أية تعهـدات تتم بالمخالفـة لأحكام ميثاق الأمم المتحـدة.[1] وقد رؤى — مع ذلك — أن التعهـدات التى لا تقبل بحرية لا تكون قانونية • وبالتـالى فليس هنـاك صعوبة فى تقرير هـذا الحكم •

أما بخصوص ابطـال المعاهدات المتعارضة مع الميثـاق فقد قبـلت اللجنة وجهـة النظر تلك • وتم التعبير عنها فى الفقـرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نيـة ؛ حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع التزامات أعضاء الأمم المتحـدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فانه تفضل تلك التى يفرضها الميثاق (٢) » •

---

(١) راجع المشروع التشكوسلوفاكى A/AC. 125/L. 16 part VIII والمشروع الذى تقدمت به جمهـورية مصر العربية والجـزائر ومجمـوعة من الدول غير المنحـازة •

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter Shall prevail ».

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحـدة الصادر فى ٢٧ اغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ •

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تحــدد مصادر الالتزامات التى ينبغى على الدول أن تفى بها بحســن نية ، وهل تقتصر عــلى المعاهــدات ، أى الالتزامات التعاهدية ، أم تشــمل ســائر أنواع الالتزامات القــانونية .

وقــد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفــاء بكل الالتزامات الدولية التى تلتزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحــدة . وعبرت عن ذلك فى الفقرة الأولى التى جــاء بها : « على كل دولة أن تفى بحسن نية بالالتزامات التى تحملتها وفقــا لميثــاق الأمــم المتحــــدة » .

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations ».

وعــددت فقرات المــادة بعد ذلك مصــادر هذه الالتزامات ، فجاء فى الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تفى بحسن نيــة بالتزاماتها بمقتضى المبــادىء العــامة المعتــرف بهــا ، وقواعــد القــانون الدولى .

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضــح أن حكم هــذه الفقرة ينصرف الى القواعــد العرفية والمبادىء العــامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ، والمنصوص عليها فى المــادة ٣٨ من النظــام الأســاسى لمحكمــة العــدل الدولية فى الفقرتين الثانية والثالثة .

وأخــيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيــذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نيه . ولعــل تخصــيص بنــد مستقل لهــا يتمشى مع أهميــة انجــاز هــذه الالتزامات بالذات من أعضاء

الأمم المتحـدة . ولقـد جـاء نص هـذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نيـة التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادىء العامة المعترف بهـا ، وقواعد القـانون الدولى » .

وواضح أن اللجنة أقرت وجهـة نظـر دول العـالم الثالث فى ضرورة أن تكون المعاهـدات قـد انعقدت صـحيحة ، وفقا لقواعد القـانون الدولى ، حتى تصـل الى رفض المعاهـدات التى يشوبها عيب من عيوب الرضـا كلغلط أو التدليس أو الاكراه .

الفصل الخامس
مبدأ حسن الجوار

جاء فى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً فى سلام وحسن جوار » • كما جاء بالمادة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضاء الأمم المتحدة على أن سياستهم ازاء الأقاليم التى ينطبق عليها هذا الفصل • كسياستهم فى بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار •

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذى يستهدون به فى معاملتهم • وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش فى مجتمع واحد . وتقتضى رابطة القرب هذه أنه مهما اختلفت الأنظمة ، وتباينت المصالح فانه ينبغى أن تحترم كل منها اقليم الأخرى وسياستها ومصالحها • وعلى حد تعبير الرئيس كيندى « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شخص أن يحب جاره ، وانما يتطلب أن يعيش الناس معاً فى جو من التسامح المتبادل • وان يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمى » ، وذلك لكى يسود السلام العالمى(١) •

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هذا المبدأ هو الأساس الذى تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحديثة • ويمكننا أن نفرد تطبيقات له فى أكثر من ميدان •

---

(١) « World Peace Like commuinity peace does not require that each man love neigrbour - it requires only that thev Live together with mutual tolerance submitting their disputes to a Just and peaceful settlement ».

خطاب لجون كيندى القاه فى احدى الجامعات الامريكية بتاريخ ١٠ يونية ١٩٦٣ ، نقلا عن :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

فهناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفير الانتفاع المتبادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفاع بالأنهار الدولية فى شئون الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعة الممتدة فى نطاق أكثر من دولة الخ • ويوجد العديد من المعاهدات التى تنظيم هذه المسائل بين الدول المتجاورة • نذكر منها الاتفاقية المنعقدة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل •

وهناك ثانيا القواعد التى تعنى بتنظيم المواصلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول • وقد وجد العديد من المعاهدات والاتفاقات التى أنشأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى ادارة هذه المرافق الدولية المتعددة •

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيام حسن الجوار بين الدول على أحسن الأسس ، وتمنع أى تعكير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بها قواعد الأمن الجماعى والتسوية السلمية ونزع السلاح[1] •

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتعهد كل دولة بعدم وجود ما يؤدى الى تلوث مياه دولة مجاورة لها أو أجوائها • وقد عقدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهذا الشأن ، منها اتفاقية عقدت عام ١٩٥٤ بشأن منع تلويث البحار بالنفط • والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هذا المجال تجعل هذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضد التلوث • ويدخل فى هذا النطاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية[2] •

---

(١) الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ • ويراجع المبحث السابق •

(٢) فان ملان ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقت الاشارة اليه •

الفصـل السادس
مبـدا حـق تقـرير المصـير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق فى العديد من نصوصه ، من بينها نص المـادة الأولى التى تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة • وقـد جاء بالفقـرة الثانيـة من هذه المـادة أن من بـين هـذه المقاصد ، انماء العلاقات الودية بين الأمم على أسس احتـرام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبان يكون لكل منها حق تقرير مصيرها • وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمـة لتعزيز السـلم العـام » •

ولقـد كانت هـذه المسألة من بين المسائل التى أحيلت الى لجنة تقنين مبـادىء القـانون الدولى المتعلقة بالصـداقة والتعـاون بين الشـعوب •

ونرى لأول وهلة خلافا كبـيرا بين الـدول ، وبين الفقه الدولى حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمة له •

المبحث الأول
الأشخاص المقـرر لهم حق تقـرير المصـير

ثار خلاف فى الفقه الدولى حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشـعوب أم الأمم ؟ فلقد اسـتخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هـذه التعبيرات ، وان لم يحـدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن kelsen » يقول بأن المقصود بهـذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه فى المـادة الأولى من الميثـاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التى نصت عليها هذه المـادة — الدول — لأن الدول وحدها هى التى تملك حقـوقا وفقـا للقواعد العـامة للقانون الدولى[1] •

---

(1) Kelsen, The Law of The United Nations 1951, p. 51 — 53.

وهكذا نرى كلسن وفقهاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدول وحدها ويقررون ان مدلول نص المادة الأولى لا يعقل الا أن يعلن سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • والى جانب هذا الرأى انحاز أنصار العديد من الدول فى اللجنة الخاصة(١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق فى تقرير المصير •

واتجه رأى قوى فى اللجنة الخاصة الى أن تعبير « الشعوب » المنصوص فى المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، انما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعمارى • فى حين عارضه رأى آخر ، قائلا أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وانما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأى توفيقى ، انتهى الى أن الحق فى تقرير المصير له صفة عالمية ، وان كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضا على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار فى مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

« ان على كل دولة واجبا أن تعمل من خلال أفعال منفصلة أم

---

(١) من هذا الرأى Bentwiah and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع فى التفاصيل مجموعة المقالات التى اخرجها Sahovic عن مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون ص ٢٤١ وما بعدها .

متصلة — على تحقيق مبـدأ المساواة فى الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقا لنصوص الميثـاق ، وفى أن تقـدم مساعدات للأمم المتحـدة ، لكى تؤدى المهـام الملقـاة عليها بمقتضى الميثـاق تجـاه تنفيذ هـذا المبـدأ وذلك من أجل :

١ — أن تنشىء علاقات الصداقة والتعاون بين الدول ٠

٢ — أن تعمل على وضـع نهـاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطى اعتبارا للارادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية ٠

وأن تضع فى الاذهان أن خضوع الشعوب للسـيطرة وللتحكم وللاستغلال الأجنبى يمثل خـرقا لهـذا المبـدأ ، وانكارا للحقـوق الأساسية للانسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة(٢) ٠

المبحث الثـانى
مضمون مبـدأ تقـرير المصـير

أما عن مضمـون هـذا المبـدأ فقد اختلف أيضا بشأنه ٠ فرأى

(١) يراجع وثائق الأمم المتحدة :

A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

(٢) Every State has the duty to promote through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementatioin of the principle, in order :

a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.

b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the frealy expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation consitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هـذا المبـدأ لا يعنى أكثر من الحق فى تكوين الحكومة الذاتيـة self government ويشترطون لمنح هـذا المبـدأ ، وصول الأمة الى درجة معينة من التقـدم فى المجـال الاقتصـادى والاجتماعى والثقافى(١) •

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة • وازاء اختلاف الآراء بهذا الشـأن فى اللجنة الخاصة اقترح بعض المندوبين أن تتولى لجنة القانون الدولى تحـديد مضمون المبـدأ أولا • ولكـن القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتحـديد الذى وضعته الجمعية العـامة للأمم المتحدة لمضـمون هـذا الحق ، فى اتفاقيتى حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ •

وقـد أخذت اللجنة بالفعل فى النهـاية بصيغة مقاربة لتلك التى وردت باتفاقيتى حقوق الانسان وان عدلت من مضمون المبـدأ بعض الشىء عنهما ، وبالتالى فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن : « حق الشعوب فى أن تحـدد بحرية — وبدون تدخل خارجى — نظامها السياسى ، وأن تواصـل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى » ، وبالتالى فلم تتحدث المـادة عن حق تقرير المصير الاقتصادى صراحة كمـا هو الحـال بالنسبة للاتفاقيات التى أوردت له الفقرة الثانيـة من المـادة الأولى(٢) •

---

(١) واضـح أن من يربطون المبـدأ بفكرة الحكم الذاتى ، ويقصرونه على الأمة فقط ، يرون مبـدأ تقـرير المصير — مطبقا فقط على مجموعة الشعب التى تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون فى نفس الوقت خاضعة لحكم استعمارى ، سـواء تحت نظام الوصـاية ، أو فى اقليم من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، يراجع فى هذا :

Kaplan and Katzenbach, The Political foundation of International Law New York 1961. p. 96.

(٢) عرفت المـادة الأولى من كل من هاتين الاتفاقيتين هـذا الحق بقولهـا :

١ — لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير ، ولها ، استنادا الى هذا الحق ، ان تقرر بحـرية كيانها السياسى ، وان تواصـل بحـرية نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى •

المبحث الثـالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالته .

وسائل تنفيذ حـق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصـورها لوسائل تنفيذ مبـدأ تقـرير المصـير فيمـا يلى :

« اقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحـاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر يحـدده الشعب بحـرية .

The establishment of a sovereign and independent State, the free assoliation or integration with an indepondent State or the emergence into and other political status freely determined by a people .. ».

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبـدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هنـاك عدة ضـمانات لازمة لتطبيق المبـدأ :

---

٢ — ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، ان تتصرف بحـرية فى ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال باى من الالتزامات الناشـئة من التعاون الاقتصـادى الدولى القـائم على مبادىء المصلحة المشـتركة ، والقانون الدولى . ولا يجـوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصـة .

٣ — على جميع الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية ، بما فيها المسئولة عن ادارة الأقاليم التى لا تحكم نفسـها بنفسـها أو الموضـوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير وان تحترم ذلك الحـق تمشيا مع نصوص ميثاق الأمم المتحـدة .

٤ — تتعهد كل دولة طرف فى الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنيـة ولأقصى ما تسـمح به مواردها المتوافرة ، من اجـل التوصـل تدريجيا للتحقق الكامل للحقـوق المعترف بها فى الاتفاقية الحالية بكافـة الطـرق المناسـبة بما فى ذلك على وجـه الخصـوص تبنى الاجـراءات التشريعيـة .

الأولى : النص على أن خضـــوع الشعوب للسيطرة الأجنبيــة يعد مخالفا لمبدأ حق تقرير المصير .

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle .. ».

الثانية : النص على الحـــرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل الاقليمى للدول ، حتى لايتخذ المبدأ ذريعة للانقضاض على الدول وتفتيتها . ولقد قررت المـــادة فى هـــذا الصدد أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يمكـــن تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه التأثير على التكامل الاقليمى أو الوحدة السياســـية للدول المستقلة ذات السيادة(١) .

الثالثة : النص على أن الأقاليم المســـتعمرة ، والأقاليم غـــير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تملك وضعا قانونيا منفصلا عن اقليم الدولة التى تقوم بادارته (٢) . والهدف من هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انحراف محتمل من الدول التى تدير هذه الاقاليم .

---

(١) « Nothing in the foregoing paragraphs shallbe construed as authorizing or encouraging any action which would dismember of impoir, totally or in part, the territorial intagrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self. determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour»,

(٢) هذا هو نص الاعلان : « The territory of a colony of other non self : governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state adminis - tering it, and such separate and distinct status under the charier shal exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of selfdetermination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع
الطبيعة القانونيـة لمبـدأ المصير

ثار خـلاف فى الفقه الدولى حـول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :

الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخـل فى الدائرة القـانونيـة الملزمة •

والثانى : برى فيه مبدأ قانونيا • وهناك من اتجه الى القـول بأنه قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولى الملزم •

فبالنسبة للاتجاه الأول : نرى أن البعض قـد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحـدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكـذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العـامة للأمم المتحـدة وأكـدت هـذا المبـدأ ، ليست الا تعبيرا عن اعتقاد سـياسى ، يملك بالطبع قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) •

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادىء الرئيسـية للقانون الدولى • وانه قـد أقر من العديد من قرارات الجمعية العـامة للأمم المتحدة • واعتبر فى العديد من المناسبات ، على هـذا الأساس (٢) •

---

(١) ويردد انصار هذا الاتجاه ان ميثـاق الأمم المتحدة لم يخـول الجمعية العـامة الحق فى أن تصدر قرارات ملزمة فى مثل هذه المجـالات ، فضلا عن أن عدم الموافقة الاجماعية عليها ، وصـدورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحـول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دوليـة ملزمة . تراجـع أقوال مندوبى كنـدا ، والمملكة المتحدة واستراليا ، والولايات المتحـدة الأمريكية باللجنـة الخاصـة ، وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب انصار هـذا الاتجاه الى أن هذا المبدأ يعـد حجز الأساس فى علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث اى تطـوير فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب فى تقرير مصـيرها . ويضيفون أن هـذا المبـدأ يأتى فى المرتبة الثانيـة من بين اهداف الأمم المتحـدة ، اذ ورد فى

وهناك فريق ثالث يتجـه الى القول بأن حق تقـرير المصير قـد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هـذا الاتجاه الفقيـه الفرنسى جورج سل الذى ذهب يقول : « ان الحق فى تقرير المصـير قـد صار قاعدة من قواعد القـانون الدولى الوضـعى ، يستند الى نفس الأسس التى تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منـع التدخل ، احترام حقوق الانسان .. الخ » . فتضمين هـذه القواعد فى ميثاق الأمم المتحـدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة مقبولة من الأغلبية التى تمثل الأسرة الدوليـة (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفـرق بين المبـدأ القانونى ، والقـاعدة القانونيـة ، يكمن فى أن القـاعدة تكون أكثر تحـديدا وبلورة من المبـدأ . فعندما يتصـور تنظيما قانونيـا لعـلاقة معينة على أساس منطقى مقبـول ، وتقبـله الارادة الشـارعة فى الجمـاعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبـدأ قانونيا .ويتحول الى قاعدة ، عنـدما يتبلور فى العمل الدولى . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هـذا الأساس نستطيع أن نحـكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولى الذى يقبـل فى جملته ميثاق الأمم المتحـدة اليوم ، قـد عبر عن اعترافه

=

الفقرة الثانيـة من المـادة الاولى ، ويعد مبدأ حفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسـورية ، والهندية ، والغانيـة والتشيكوسلوفاكية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 69 and SR. 87, 69, 93.

(١) G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuplés a disposer d'eux mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26. olga Sukovic .

ومن هـذا الرأى الفقه السوفيتى فى جملته . يراجع مقال عن حـق تقـرير المصير ، السابق الاشارة اليه ص ٣٣٥ .

(٢) يراجع فى التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا ، نظـرية تغـير الظروف فى القانون الدولى ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٣١٠ وما بعدها .

بحق تقرير المصير كمبدأ قانونى فى المواد الاولى فقرة ٢ ، ٥٥ ، ٥٦ [١] • بل تضمنت المادة الأخيرة تعهدا من جانب شعوب الأمم المتحدة بتنفيذ هذا الحق • وهو ما قامت به الهيئة فى العمل • فلقد ساندت حق الشعوب فى تقرير مصيرها : أولا ـ باصدار المديد من القرارات التى بلورته ووضعت تحديدا كافيا له • من بينها اعلان منح الاستقلال الى الأقاليم المستعمرة • وتصفية الاستعمار[٢] والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الانسان التى سبق أن أشرنا اليهما ، ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادىء العلاقات الودية والتعاون بين الدول •

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار لجنة تقوم بتنفيذه • وقد نجحت بالفعل فى تحقيق استقلال العديد من المناطق سواء فى أفريقيا ، أو فى بعض الأقاليم العربية فى القارة الآسيوية منها البحرين وعدن • وقد أجرت اللجنة استفتاء رسميا بهما على أساس مبدأ تقرير المصير • وأصبح الاستفتاء هو الأسلوب الأكثر اتباعا لتقرير استقلال الشعوب • وعلى ذلك نرى أن حق تقرير المصير قد تبلور فى العمل الدولى ، وصار قاعدة قانونية ملزمة •

---

(١) نصت المادة الاولى على أن من اهداف الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على اساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبان يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . « اما المادة ٥٥ فقد ذكرت أنه « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سليمة وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منهما تقرير مصيرها ... » .

أما المادة ٥٦ فقد نصت على أنه « يتعهد جميع الاعضاء بان يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين » .

(٢) صدر هذا الاعلان : فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ ، قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ الدورة ٢٥ .

تقـرير المصـير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقـوق الانسان اللتين أقرتهما الأمم المتحـدة عام ١٩٦٦ تقـرير المصير من بين حقوق الانسان • ولذا ثار التساؤل عما اذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة • والواقع أن لهـذا الحق خاصية جماعية collective caracter عنـدما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل ، على ماهو موجود فى حقوق الانسان • ولكن من ناحية أخرى • يعتبر هـذا الحق مفترضا أساسيا prerequisite للتمتع بحقوق الانسـان • ولذا فقد أصرت بعض الدول فى اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « ان اخضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » • كما تضمن التقنين واجب كل دولة فى أن تعمل خلال تدابير مشتركة أو منفردة على الاحترام العالمى لحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، وفقا للميثاق وأن تعمل على تنفيذها •

الفصل السابع

حمـاية حقوق الانسان وحرياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضـايا التى تشغل المجتمع الدولى فى وقتنا الحاضر . ومما لا شـك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق — ان لم يكن أهمها — التى أثارت هذه القضية على الصعيد الدولى . وأوجـد حولها العديد من الدراسات والمناقشـات التى لا تزال تدور رحاها فى أروقـة الأمم المتحـدة ، وفى العـديد من اللجـان القـانونية التابعة للامم المتحـدة ، وفى نطـاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الاقليمية ، ولا شـك أن ذلك يتطلب منا أن نولى دراسة هـذا المبـدأ أهميـة كافيـة .

وسنبدأ دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هـذا المبـدأ . حيث نبين الى أى مدى كفل حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية .

وسنتعرض فى هـذا الصدد لدراسـة القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانسـان من خلال العمل فى أجهزة الأمم المتحدة .

المبحث الأول

تطـور الاهتمام الدولى بحقوق الانسان وحرياته

يعد الاهتمام الدولى بحقوق الانسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا • فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولى يهتم بغير العلاقات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقيـة التى تترتب على ذلك هى أن معاملة الدولة للفـرد تعتبر من المسـائل الداخلية التى لا يجـوز للدول ولا للمنظمات الدوليـة أن تتدخل فيها (١) •

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولى أن يصبر طويلا على هـذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتكبتها العـديد من الدول ضد الفرد وانسانيته • أن الانسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجـدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفـة الا لتحقـق له انسانيته ، ولتكفل له أحسن سـبل للعيش •

لقـد بدأت انتفاضة المجتمع الدولى ضـد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالمـا أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليـات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخـرى وقـد شكلت لجانا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفـات لهـذه المعاهدات ، وأعقب

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقيـة الأوربيـة لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعـدها •

ذلك عقد عدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق • والقرصنة (١) •

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام فى الاهتمام الدولى برعاية الانسان وحمايتها فى النطاق الدولى عن طريق مشروعات المعاهدات التى تعدها وتصدق عليها الدول الأعضاء • فلقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص فى العمل والتوظف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق فى الضمان الاجتماعى والحق فى الراحة ، وفى الأجازات الأسبوعية والسنوية الى غير ذلك • واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان • وتحميها له فى النطاق الدولى • فلقد نصت المادة ٢٢ من العهد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسئولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب • وألقت على عاتق الدول المنتدبة مسئولية أن تتوفر للشعوب التى تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظر عما اذا كانت قد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاهلته •

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التى بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ فى مؤتمر لاهاى وتطورت بعد ذلك فى القوانين والأعراف التى تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصبغها بالطابع الانسانى واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ • ثم ذلك العرف الذى تكون بعد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبدأ العقاب على جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية • أما ميثاق الأمم المتحدة فقد اعتبر حماية حقوق الانسان من مبادىء المنظمة الرئيسية على ما سنرى الأن •

---

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1956, p. 1055.

المبحث الثـانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحـدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحـدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغـا ، وتجعلها فى مقـدمة المقاصـد والأهداف التى تسـعى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهـزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان . فهـذه ديبـاجة الميثاق تعلن عزم شـعوب الأمم المتحـدة على أن تؤكد من جـديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقـدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » .

وجعلت المـادة الأولى من الميثاق من مقاصد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعـاون الدولى على حـل كل المسـائل ذات الصـبغة الاقتصـادية والاجتمـاعية وتعـزيز احـترام حقـوق الانسـان والحريات الأساسية للناس بـلا تمييز بسـبب الجنس أو اللغـة أو الدين ولا تفـريق بين الرجال والنسـاء ». ولكى يضـع الميثاق هـذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيـذه ، أنشىء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ووضع على عاتقـه أن يعمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسـباب الاستخدام المتصـل لكل فرد والنهـوض بعوامل التطور الاقتصادى والاجتماعى » وعلى أن يشـيع فى العالم احترام حقـوق الانسان والحـريات الأساسية للجميـع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) » .

---

(١) نصت المـادة ٥٥ من الميثاق كذلك على ان الامم المتحـدة تعمـل على « ان يشيع فى العـالم احترام حقوق الانسان والحريات الاسـاسـية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغـة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كمـا جعلت المـادة ٧٦ من الميثاق من أهداف نظام الوصاية : « حـ — التشـجيع على احترام

ويباشر المجلس هــذه الوظائف عن طريق العــديد من اللجان التى أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الانســان ــ والوكالات المتخصصة العــديدة التى ترتبط جميعها بالأمم المتحــده بشــكل أو بآخــر • كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات فى نطاق الأقاليم الخاضــعة للوصــاية •

وتثور مشكلة حول القيمة القانونيــة لهــذه النصوص • ومدى الالتزام الذى تفرضــه على الدول وعلى المنظمــة الدوليــة بصدد حقوق الانسان • ولا نجد اتفاقا فى الفقه بهــذا الشأن •

فهنــاك فريق يقوده كلسن يرى أن هذه النصوص ليست لهــا قيمة قانونية • فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما محــددا بأن يمنحوا لرعاياهم الحقــوق والحــريات المذكورة فى ديبــاجة الميثــاق أو فى مختلف نصوصه • واللغة التى استخدمها الميثاق بهذا الشــأن لا تسمح للقــول بأن الأعضــاء واقعون تحت التزام قانونى بشأن حقوق وحريات رعاياهم • وكل الصــياغات المعنيــة انمــــا تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضــاء • كما أن المنظمة ليس لهــا السلطــة بمقتضى الميثاق لكى تفرض على حكومات الدول الأعضــاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشــار اليهــا فى الميثاق • وحتى كون أن الميثــاق ــ كمعاهدة ــ يشــير الى أحــد الأمور ، ليس فى ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق يفرض

=

حقوق الانسان والحــريات الأساسية للجميع : والتشــجيع على ادراك ما بين شعوب العــالم من تقيد بعضهم بالبعض » ، ونجــد احكاما مماثلة فى الفصل الحــادى عشر من الميثــــاق ، والذى تضــمن تصريحا يتعلق بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تعهــدت فيــه الدول التى تضطلع بتبعات عن ادارة هــــذه الاقاليم ، بالعمل على تنميــة رفاهية أهــل هذه الاقاليم • وكفــالة تقــدمها فى مختلف الشئون ، مع احترام حقوق الانسان فيهــــا •

التزامات بصدد هذا الأمر ، على الأطراف المتعاقدة (١) .

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحدد حقوق الانسان التى تحدث عنها ، كما أن المنظمة لا تملك التدخل لضمان حقوق الانسان عند خرقها الا اذا هددت المشكلة السلم والأمن الدوليين . وأخيرا فان الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانسان ، ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلموا من أى مساس يحدث بحقوقهم (٢) .

---

(١) كتب الأستاذ مانلى هدسون فى هذا المعنى يقول : « ان الدول الاعضاء لم يتحملوا بتوقيعهم الميثاق — التزاما قانونيا بمعاملة الأشخاص فى اقليمهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أساس الجنس ، أو اللغة أو الدين ، ان كل ما وافقوا عليه هو ان ينموا التعاون الدولى لهذه الغاية . وتراجع آراء كلسن فى مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nationst London 1956, p. 29.

« .. the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rigths and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formnlates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not emopowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a matter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

René Cassin, La Déclaration Univercelle et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye, 1951, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادىء العامة التى تشكل سياسة المنظمة الدولية • فرغم أنها غير ملزمة قانونا ، الا أنه لا يمكن تجريدها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) •

ويذهب معظم الفقه الدولى الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنيا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية • وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافى لما يعرف « بحقوق الانسن » • وعدم تفصيل قائمة هذه الحقوق (٢) • وعلى حد تعبير لوترباخت ، فانه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، ويحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستنشىء دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية •• والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع •• » •

كما أن هناك تحديدا لواجب قانونى نراه فى التعهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) • ويستند هذا الرأى كذلك الى الأعمال

والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الاوربية ، المرجع السابق ص ٢٥ •

(١) نقلا عن فرواى ، التنمية الاقتصادية و لقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٧ •

(٢) Guggenheim, Traité de droit international Public Vol I, géneve 1967, p. 301.

(٣) Lauterpacht, International law and Human rights, 1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، فلقد جاء فى تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التعهد بالتعاون ، نجد أن التعهد يضيف عملا منفصلا يعنى شيئا أكثر من مجرد التعاون . ان مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل فى المسائل الداخلية .. أن تعهدا من هذا القبيل .. من شأنه أن يجعل مسائل داخلية تدخل فى الشئون الدولية (١) » ..

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركز عليها العديد من الفقهاء ، فالسبب الرئيسى لايراد المادة ٥٦ فى الميثاق من الوفد الاسترالى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وابعادها بذلك عن المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول الأعضاء . ولهذا فلقد كتب الأستاذ Brunet تعليقا على النص يقول : « انه يؤدى الى التفكير بأنه — فى المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء — بصدد كل المشاكل التى يثيرها تطبيق المادة ٥٦ — عن الالتجاء الى الدفع بدخول المسألة فى الاختصاص القومى (٢) » .

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التحديد الكافى لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة ضد انتهاكات حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة . قد أضعفا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى فى سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الثغرتين ، وسنرى الى أى مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك .

---

(1) U. N. C. I. D. Doc. 924, 11/12, vol 8, p. 82.

Ren Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genéve, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنما بمؤتمر سان فرانسيسكو :

U. N. C. I. O. Doc. 215, 1/1/10,

vol 6, p. 546 — 549.

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للانسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد فحواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هـذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانونى محـدد على شخص قانونى معين • ولذا كان من اللازم أن تبـذل جهـود كبيرة لتحـديد مضمون حقوق الانسـان وحرياته الأساسية •

ولعل محاولة تحديد حقوق الانسان وحرياته ، ترجع الى وقت وضع ميثاق سان فرانسسكو • فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « اعلان للحقوق الأساسية للانسان » ، وذكـر اقتراح بنما — طائفـة من الحقوق والحريات الأساسـية • ولكن اللجنـة المعنية رفضت هـذا الاقتراح لعدة أسـباب ، من بينهـا ضيق الوقت ، وعدم ملاءمة ادراج قائمة بحقوق الانسـان فى الميثاق الدولى ، بسـبب أن الصياغة قـد لا تتمشى مع التطورات المستقبلة لهـذه الحقوق والحريات • ولذلك فلقـد أوصت اللجنـة ، الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، بالنظر فى هـذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه •

ولذا فلقد شكلت الجمعية العـامة منذ بدء عملها لجنـة عهـدت اليها بصياغة حقوق الانسان ، وأعـدت هـذه اللجنة مشروع اعلان عالميـا بهـذه الحقوق صـدر فى شكل توصـية من الجمعية العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعـل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للانسان •

وقـد جادل البعض فى القيمة القـانونية لهـذا الاعلان ، باعتبار أنه صـدر فى شكل توصية ، والتوصيات ليس لهـا بطبيعتها قيمـة كاملة • ولكن العمل الدولى أثبت القيمة الكبـيرة لهـذا الاعلان ، ورأينا العـديد من الدول تضـمنه بالكامل فى نصـوص دسـاتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التى انتهكت فيها حقوق من تلك التى نص عليها الاعلان على الأمم المتحدة •

ومن أهم الخطوات التى اتبعت لتحديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحدة لاتفاقيتين ، احداهما تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للانسان ، والثانية تتضمن حقوقه المدنية والسياسية • ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن • ويمثل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدين الدوليين المشار اليهما ، ما يطلق عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » •

وباستطلاع مضمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتية :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حق العمل بأجر عادل وفى ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفى ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد فى جسمه وماله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق تتصل بالمحاكمة العادلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها [1] •

المبحث الرابع

الحماية الدولية لحقوق الانسان

تعتبر هذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهمية فى النطاق الدولى • فالى أى مدى يعترف النظام الدولى الحالى بالفرد ،

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا — القانون الدولى لحقوق الانسان القاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى •

والى أى مدى يستطيع الفــرد أن يدافع عن حقــوقه .فى المجتمــع الدولى ؟

هــذا ما لم نجــد اتفاقا عليه فى الفقــه ويمكن أن نقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة آراء :

يتجه رأى الى القــول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان تعنى أن هناك قاعــدة قانونية جــديدة قــد ظهرت الى الوجود ، وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتقضى بضرورة احترام حقوق الانســان وحرياته ، ولكن يبقى أن هــذه القاعدة تقتصر على الزام الدول بتنفيذها فى نطــاق قوانينها الداخلية فقط (١) • يترتب على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليــا • ولا تخاطبه القواعد الدولية بشــكل مباشر ، وانما عن طــريق دولته • وعلى هــذا الرأى المدرسة الوضعية فى جملتها •

وهناك رأى آخر يرى أن الفــرد هو المخاطب الحقيقى الوحيــد بكل قواعد القانون داخليا كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى الوحيد المتصور وجوده فى أى نظام قانونى • فالدولة ليست الا خيالا قانونيا وبالتالى فهى ليست شــخصا دوليا انمــا هى وســيلة فنيــة لادارة المصالح الجماعية (٢) • ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

---

(١) فى هذا المعنى : اوبنهايم ، القــانون الدولى ج ١ ، ص ٥٨٠ حيث يقول : « بالرغم من أن هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تتقرر للأفراد مباشرة من احكامها ، الا ان ذلك ليس الا عدم حقــه فى التعبيــر • فمثــل هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشىء هذه الحقوق ، وانما تضع واجبا على الدول فى أن تنفذها عن طــريق قوانينها الداخليــة ، ومونشــان ، مقاله السابق الاشارة اليه ، ص ٢٣٩ • ومن هذا الرأى الفقه الشيوعى فى معظمــه •

(٢) يمثل هــذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج ســل راجع فى شرح هــذا المذهب مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، القــانون الدولى العام ص ٢٤٠

أن يتمسك بحقوقه أمام الهيئات الدولية ، وتتمتع هذه الحقوق بالحماية الدولية ٠

أما الاتجاه الوسط الذى يمثله العديد من الكتاب فى فرنسا وغيرها ، فيتجه الى القول بأن الفرد ٠ ولو أنه ليس شخصا قانونيا مباشرا ، بمعنى أنه لا يجوز له الاتجاه الى القضاء الدولى أو الأجهزة الدولية الأخرى للدفاع عن حقوقه ؛ الا أن القانون الدولى قد يهتم به اهتماما مباشرا ، ويعترف له من ثم بحقوق دولية ، أو يحمله التزامات دولية ، من ذلك حق الأفراد فى الدول الأوربية المشتركة فى الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الانسان فى التظلم الى اللجنة الأوربية التى شكلتها الاتفاقية ٠ كذلك حق الأفراد فى الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولى فى التظلم الى مجلس الوصاية من انتهاك الدول المسئولة عن الادارة لحقوقها (١) ٠

ومما لا شك فيه أن الدول لم تعد تستطيع أن تدعى أن معاملتها للأفراد المقيمين داخلها ، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، يدخل فى نطاق اختصاصها المطلق ، ولا يجوز من ثم مناقشته فى الهيئات الدولية ٠ بل ان تقرير حقوق بهذا التوسع للفرد فى العديد من المواثيق الدولية ٠ انما يحمل معنى الالتزام الدولى ، الذى يخرج بطبيعته عن الدائرة الداخلية (٢) ٠

ومع ذلك لابد من التسليم بأن حماية الفرد فى النطاق الدولى لا تزال قاصرة ، اذ يبقى أن المنظمة ليس لها سلطات كافية تستطيع بها أن تسمع شكاوى الأفراد من معاملة دولهم لهم ، وتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة ، فى كافة الأحوال ٠ ولعل ذلك هو سر

---

(١) يراجع ، محمد سامى عبد الحميد ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٢٤٤ ٠

(٢) Kelsen, The Law of the United Nations, York 1950, p. 744.

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنيـة والسياسية التى أقرتهـا الجمعية العـامة عام ١٩٦٦ ، بهـذه المسـألة ، وتنظيمها لطريقـة تظلم الأفراد من المظـالم التى ترتكب ضـدهم ، أمام لجنـة حقـوق الانسان التى أنشأتهـا الاتفاقية ، ونظـم البروتوكول الملحق بهـا طريقـة تظلم الأفـراد أمامها والاجراءات التى يمكنها أن تتخـذها بصـدد هـذا التظلم (١) .

---

(١) جاء فى هـذا البروتوكول : « ان الدول الأطراف فى الاتفاقيـة الحالية حيث انه من المناسب من اجل المساعدة على تحقيق اهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق الميدانيـة والسياسـية ، وتطبيق نصوصها ، أن تمكن لجنـة الحقوق الانسانيـة المنصوص عليها فى القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لمـا هو منصوص عليه فى البروتوكول الحالى ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أى من الحقـوق المبينة فى الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم اذا انتهكت الحقـوق المنصـوص عليها فى الاتفاقيـة الى اللجنـة وبعـد استنفاد الحلول المحلية ، وعلى اللجنة ان تلفت نظر الدولة الى التبليغات التى تقـدم ضـدها ، حيث تقوم الأخـيرة بتقديم تفسيرات كافيـة خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هـذه التفسيرات ، ترسـل وجهة نظرها الى الدولة المعنية ، والى الشخص المعنى .

وقد نص البروتوكول صراحة على انه لا يجوز للجنة استلام اى تبليغ اذا كان يتصل بدولة طرف فى الاتفاقية ولكنها ليست طرفا فى البروتوكول (المـادة ١) .

كما تضمن نصا هاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالى بأى شكل من الاشكال ولحين تحقيق أهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر فى ١٤ ديسـمبر ١٩٦٠ بخصـوص الاعلان بمنح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة من حق تقـديم العرائض الذى يمنحه لهـذه الشعوب ميثاق الأمم المتحـدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخـرى الصادرة فى ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المـادة ٧) .

الباب الثالث

الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادىء تعمل المنظمة على هديها وتسعى الى تحقيقها فى العلاقات الدولية ، اهتم بشكل مفصل باقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام • وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالحديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانما ربط ذلك باقامة أجهزة أعطاها اختصاصات محددة فى سبيل تحقيق هذه الأهداف •

ومن الطبيعى أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية فى المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والعوارض التى تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد فى الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التى شرحناها فى الباب الثانى ، وسندرس العضوية فى المنظمة فى فصل أول •

أما الجانب الذى سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التى أقيمت والاختصاصات التى أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التى دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها •

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هى : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية •

وقد أدى تزايد الأعباء التى تقوم بها المنظمة التى نشأة العديد من الفروع والأجهزة التى تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه فى كثير من الأحيان •

وهكذا ستتحدد خطة الدراسة فى هـذا الباب على النحو الآتى :

الفصل الأول — ندرس فيه العضوية فى الأمم المتحدة •

الفصل الثانى — سندرس فيه الأجهـزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهـاز واختصاصاته والوظائف التى يؤديها والفروع واللجـان التى تعمل من خلاله ثم نظام الاجراءات أمامه • وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنبدأ بدراسة الجمعيـة العـامة ثم نثنى بدراسـة مجلس الأمن ، ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدوليـة •

أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة طريقـة تمثيل الدول وأسلوب تصويتها فى مختلف فروع الأمم المتحدة •

الفصـل الأول

العضوية فى المنظمة الدوليـة

المبحث الأول

شروط العضوية فى الأمم المتحـدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد فى عبارات الميثاق فى باب العضوية تفرقة بين « الأعضـاء الأصليين » وهم الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التى تريد الانضمام للأمم المتحـدة فيما بعد . وليس لهـذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتهـا الى تمييز مجمـوعة من الدول افترض فيها أنها محبـة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق فى اجازة

---

(١) يحكم نظام العضوية فى الأمم المتحدة النصوص الآتية :

المـادة ٣ : الأعضـاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التى اشتركت والتى توقع هـذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمـادة ١١٠ ، وكذلك الدول التى وقعت من قبـل تصريح الأمم المتحدة الصـادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هـذا الميثاق وتصدق عليه .

المـادة ٤ : العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخـرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هـذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة انها قادرة على تنفيذ هـذه الالتزامات وراغبـة فيها .

٢ — قبول اية دولة من هـذه الدول فى عضوية الأمم يتم بقـرار من الجمعية العـامة بناء على توصية مجلس الأمن .

المـادة ٥ : يجوز للجمعية العـامة أن توقف اى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من اعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقـوق العضـوية ومزاياها ، ويكون ذلك بنـاء على توصـية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهـذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

المـادة ٦ : اذا امعن عضو من اعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العـامة أن تفصـله من الهيئة بنـاء على توصـية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد (١) • وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدولة التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والآخرى موضوعية •

١ ــ الشروط الموضوعية للعضوية :

اشترط الميثاق فيمن يجوز له الدخول فى عضوية الأمم المتحدة ما يلى :

(أ) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هى التى تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة فى الميثاق • وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التى لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم يكتمل لها أوصاف الدولة •

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فان الجو الذى ساد مؤتمر سان فرانسسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة • ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التبرير الأخلاقى التى تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون « الوكالة المعتمدة للأخلاق التى يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

---

(١) قارن الدكتورة عائشة راتب حيث تقول ان هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليها اى نتائج قانونية (التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٩١) • ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصلية بقوله انها حوت الدول التى اشتركت فعلا فى التحالف ضد المحور فى الحرب العالمية الثانية ، والدول التى كانت راغبة فى التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات اخرى قبلت فى هذه الشركة نتيجة للمساومات السياسية بين الدول الكبرى المسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ •

الى صلاحيتها الخلقية (١) •

(ج) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق • وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة العديدة التى وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعى ، والالتزامات المالية والعسكرية • ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائما ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة موناكو •

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد فى الطلب الذى تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيرا أن تكون لديها الرغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات • وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، وواضح أن الشرط الأخير شرط سياسى ، يتطلب بحثا نفسيا فى سياسة الدولة وارادتها •

٢ — **الشروط الاجرائيـة :**

على أن توافر هـذه الشروط لا يكفى بذاته لاكتساب العضوية فى الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التى يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة • ولقد أثار هذا الشرط الاجرائى العديد من المشاكل القانونية والسياسية نجملها فى الآتى :

أولا : ما مدى تأثير هـذا الشرط على صفة العالمية المفروض أن تتحقق فى المنظمة ؟

---

(١) يراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف استاذنا الدكتور حامد سلطان هـذا الشرط بأنه يتطلب بحثا نفسيا فى نوايا الأمم وبواعثها ، يراجع مؤلفه ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، بند ١٠٣٧ •

ثانيا : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟ هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة؟

ثالثا : ما هو أثر قبول احدى الدول فى المنظمة على علاقاتها بالدول الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

ـ بالنسبة للمشكلة الأولى ، فانه من المعلوم أن القصد الأساسى من انشاء منظمة الأمم المتحـــدة ، هو أن تكون منظمة عالميـــة أو شبه عالمية تضم كافة دول العالم • ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحـــدة أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتجاهات ، وحل المشكلات ، والقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع صـفوفها الى أقصى حـــد ممكن ، أو على حـــد تعبير الدكتور حســـن الجلبى « كان من اللازم لمواجهة هـــذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع الدولى أطرافا فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » • ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخـــذ من مسألة العضوية ســـلاحا يساعدها فى الحرب البـــاردة القائمة بينها • وهكذا وجـــدنا الدولتين الكبريتين تتفقان ضـــد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى • وقسمت الدول الراغبـــة فى العضـــوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحـــاد السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصـــول على الأغلبية اللازمة فى الجمعية العـــامة بسبب تكتـــل دول الغـــرب ضدها ، والدول المتوقع تأييدها للغرب ، وقـــد استخدم الاتحـــاد السوفيتى حق الاعتراض ضد دخولهـــا فى مجلس الأمن •

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح عالمية المنظمة • ولقـــد قارن أحـــد الكتاب الأمريكيـــين موقف كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـــدة الأمريكية بقوله « ان هـــدف الولايات المتحـــدة هو توكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ •

فقط على قبول الدول التى يرجح أنها ستتبع القيادة الأمريكية ، فاذا لم توفق فى ذلك ، فانها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، فى حين أن الاتحاد السوفيتى يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الآخرى المشمولة بحمايته .. (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريبا عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المعسكرين فى نفس الوقت ، الا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة ظلت خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نعد نجد أى اعتراض على دخول أى دولة فى عضوية المنظمة التى صارت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حيادا سلبيا « سويسرا » ، والدول التى لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالى فقد تحققت صفة العالمية للمنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التى كانت تثار دائما بصدد العضوية فى الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين احدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء . ومن ثم دعت — مع الدول الكبرى — الى مؤتمر سان فرنسسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين فى ذلك الوقت ووجد صراع داخلى بين الحكومة الحاكمة ممثلة فى شانجكانشيك رئيس للدولة ، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتسى تونج الذى تمكن

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٥٩ وما بعدها .

ف النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجـد كاى شيك مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التى لم يسيطر عليها الحزب الشيوعى ، وأقام حكومة الصين الوطنية فى فرموزا وساندته الولايات المتحدة عسكريا وأدبيـا • وظلت هـذه الحكومة تتمتع بحق تمثيـل الصين فى الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتناضل لتحرير بقيـة الأرض • أما الصين الشيوعية فقـد طلبت مرارا تمثيلها فى عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعليـة فى الدولة الصينية • وكان يساندها فى ذلك الاتحـاد السوفيتى الذى لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلى الصين الوطنية ـ لأنهم لا يمثلون الصين الحقيقية • ومع ذلك فلقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا بأن الفصل فى صحة أوراق اعتماد ممثلى احدى الدول يتطلب أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذى كان صـعبا فى ظـل سيطرة الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمـة وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقهيا حول الشخصية الدولية للصين • فهناك اتجاه يقـول بأنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة هى الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، انما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على العضوية فى المنظمة الدوليـة ، وانما يقتصر دوره على تغيـير ممثلها أمام العالم — ووفقا لهذا الرأى تحل المشكلة — بقبول أوراق ممثل الصين الشعبية بدلا من الصـين الوطنية ولا يكون للصين الوطنيـة مكان فى المنظمة الدولية • ويتجه الرأى الثـانى الى القول بأن هناك دولتين صينيتين ، الصين الشـعبية ، والصين الوطنيـة — ومقتضى هـذا الرأى الابقـاء على المقعد المخصص للصين فى مجلس الأمن ، مع الخـلاف حول أحقيـة أى الدولتين فيـه ، وضرورة أن تتخـذ الأخرى اجراءات الانضـمام الى المنظمـة • والحقيقـة أن موقف الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على طابع العالمية الذى تقـوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدى الى وجود اخلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموسـا قوامه وجـود هوة كبـيرة

بين قـدرة هـذه الدولة على التـأثير الرسمى فى القرارات وبـين درجة تأثيرها الفعـلى فى العلاقات الدوئيـة . ويكفى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحـدة عندما تفـكر فى التفاوض بشـأن الترتيبات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت تتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن. ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهـة نظر أهم الأغراض الحاسمة من النـاحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شاغرا » كما أنه يعـارض مبـدأ العـالمية الذى يعتبر واحـدا من أهم العنـاصر التى تميز الأمم المتحـدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينيات .

وبداية هـذا التغـير ترجـع الى زيارة فريق تنس الطـاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصـين الشعبية . وقـد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجىء العـالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه سوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القـادم . ثم توالت التصريحات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية انهـا ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحده .

وقـد شـهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العـامة ، فصلا جديدا من فصول مشـكلة الصـين . فقد بادرت مجموعة من

---

(١) يقول مورزوف فى هـذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختـارا السوفية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بادراج موضـوع اعادة الحقـوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية فى الأمم المتحدة . ويدعو هـذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدوليـة ، واحـلال الصـين الشعبية محلها ، على أساس أنها هى وحدها التى لهـا حـق تمثيل شعب الصـين فى الأمم المتحـدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصـين الوطنية باطلا • وتقـدمت الولايات المتحـدة الأمريكيـة بمشروع قـرار فى بداية دورة الانعقاد يقضى بانضـمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقـة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض ابقائها عضو بالأمم المتحدة •

وقـد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعها ، وجـرى التصويت على المشروعين بتـاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقـد صوتت الجمعية العـامة على مشروع القـــرار الأمريكى فى البـداية ورفضت اعتبـارا طرد فرموزا من المســائل العامة بأغلبية ٥٩ ضـد ٥٥ صـوتا ، وامتنـاع ١٥ دولة عن التصـويت ووافقت الجمعية العامة بعـد ذلك على المشروع الألبـانى بدخـول الصـين وطـرد فرموزا بأغلبيـة ٧٦ صـوتا ضـد ٣٥ وامتنـاع ١٧ دولة عن التصـويت وحققت الجمعية العامة بهـذا القـرار نصرا كبـيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه سد الفراغ الذى كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمـة ، واقتربت المنظمة بذلك من صـفة العالميـة (٢) •

---

(١) هذه الدول هى : البانيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العـراق ، مالى ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال ، السودان ، سوريا ، تانزانيا ، اليمن ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضـوع رقم ١٠١ من جدول اعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) أحدث هـذا القرار دويا كبيرا فى الأوساط السياسية وفى داخـل المنظمة الدولية اذ هى المرة الأولى التى تطرد فيها احدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما انه يعد خذلانا ضـخما للسياسة الأمريكية التى وقفت ضـد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقـد صدرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

ــ وبالنسبة للمشكلة الثــانية ــ ضرورة صــدور توصية مجلس الأمن بالقبول ــ فقــد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعــة الآمور ، وقادت الأرجنتين حمــلة لاعتبــار الفصــل فى العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحــدها ، ولكن محكمة العــدل الدوليــة لم تقر وجهة النظر تلك فى رأيها الاستشارى الذى أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (١) ويؤكد بعض الفقهاء هــذا المسلك ويرى أن مهمــة مجلس الأمن هى مهمــة سياســية لا شــأن لهــا بالعضوية التى تعتبر عملية قانونية ، كما أن اعتبار التوصــية شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصــية نفسهــا ، وهــو لا يفيــد اللزوم ، خاصة وأن الجمعية العامة هى التى تملك فى النهاية سلطة اصدار القرار بالقبول (٢) ، ولكن العمل فى الأمم المتحــدة خيب آمال هــذا الاتجاه .

ــ أما عن المشكلة الأخيرة ــ أثر القبــول على الاعتراف ــ فانه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضــوية المنظمة الدولية ، اعتراف ســائر الدول الأعضاء بهــا ، ذلك أن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثى الأعضــاء ، ولا يمكن أن تلزم الدولة بالاعتراف اذا لم تكن من بين المصوتين على القبول ، على أن هنــاك أثرا يترتب على صدور مثل هــذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجــديدة والدول التى لا تعترف بهــا ، فيجب على هــذه الدول أن تعاملهــا

= غاضبة من الساسة الامريكيين عقب ذلك هددوا فيها بخفض المعــونة التى تقــدم للأمم المتحدة ، راجع مقالا لنا بمجلة السياسة الدوليــة بعنوان : « الوجود الصينى الجديد بالأمم المتحدة ، العدد ٢٧ من مجلة الســياسة الدوليــة ، ص ٤٨ .

(١) International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

كعضو فى المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقوق ، وعليه ما عليها من الالتزامات .

المبحث الثانى

عوارض العضوية

ان عضوية الدول فى الأمم المتحدة قد تنتابها بعض العوارض التى قد تؤثر فى حقوق العضوية أو تقضى الى زوالها . فقد أجاز الميثاق وقف الدولة عن العضوية ، ويكون ذلك بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولأسباب موضوعية حددها الميثاق وهى ، أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضدها عملا من أعمال « المنع أو القمع » (المادة ٥) .

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الاداة الشكلية أى قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، ولكن السبب هنا مختلف ، فلابد أن يكون العضو قد أمعن فى انتهاك مبادىء الميثاق ، بخلاف الوقف الذى يكفى أن يكون المجلس قد اتخذ قبل العضو عملا من أعمال القمع أى التدابير المنصوص عليها فى الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام فى عمل المجلس مثلا .

ويلاحظ أن اجراء الطرد من الاجراءات التى وقفت الدول الكبرى عن اتخاذها لما يحتوى عليه من عيوب عدم امكان مساءلة العضو عما يرتكبه من أخطاء واطلاق يده فى العمل الدولى ، بخلاف الوقف الذى قد يكون أقل حدة على الدول وأكثر فاعلية .

ومن الدول التى أثير اتخاذ هذا الاجراء قبلها اسرائيل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملا اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل .

عضوية اتحـاد جنوب أفريقيا :

اشـتركت حكومة جنـوب أفريقيـا فى مناقشـة ميثاق الأمم المتحـدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهى من الأعضاء الأصليين فى المنظمة .

ولمـا كانت هـذه الدولة من الدول التى تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء فى اللون — وهى عناصر غير أفريقية — فان هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل اقليمها ، بل تشيع العنصرية فىالقارة الافريقية ووقفت تشجع كافة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلى فى موقفها المسـاند لحكومة روديسـيا العنصرية ، وعلى ما يتجلى الآن فى موقفها فى اقليم ناميبيا الذى ترفض اخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التى صدرت بشأنه .

وقـد أدى ذلك الى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرار فى ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيـا من الاشتراك فى بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة فى ذلك القرار الذى أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق ممثلى هـذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هـذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود اذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهايتى وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية فى اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التى أصدرت وثائق التفويض .

وقـد أثار هـذا الموقف ردود فعل مختلفـة ، اذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحـدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليهـا فى الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وان ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادىء الأساسية للامم المتحدة» . كما أن هذا الاجراء يعد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فان قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضـــة نستطيع القول بأن توصية مجلس الامن لازمة لوقف العضو أو طرده (المـادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمســألة عولجت فى الجمعية العامة على أنها قضية الفصل فى صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بنـــاء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرتها ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولى فان المعتــد به فى الحكم على الحكومة هو الفـاعلية أو حيازة السلطة فعلا فى الدولة . ويؤدى تطبيق هذا المعيار الى اعتبار موقف الأمم المتحــدة غير قانونى .

وأرى أن هـــذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتفق مع المنطق الاستعمارى الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى أما الآن ، فان الحكومة التى تقوم ضـــد أغلبية شعبها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتحـــاد تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فان شرعيتها محل نظر ، بل لعـــله من التناقض أن تعترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيهـا فى الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية ، أن من الغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحـــدة فى المرحلة الراهنة ، القضاء على هذه الحـكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للأمم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولى والميثاق ، وان كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخـــذت خطوات ستؤدى الى استقلال ناميبيا فى مطلع هـــذا العـــــام ١٩٩٠ وافقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هـــذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصـــل الثـــانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحـدة

ذكرنا فى النظرية العامة ، أن هناك عـدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية ، أهمهـا اعتبارات التخصص ، وديمقراطية الادارة ، فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) .

وقـد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عنـد توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص ، وجـدنا الميثاق ينشىء عـدة أجهزة ويوزع بينهـا الاختصاص على أساس هـذه القاعدة ، فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشـأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العـامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحـه الصلاحيات اللازمة لممارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضـعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطـاه سلطات للاشراف على ادارة هذه الأقاليم ، ومحاسبة الدول التى تقـوم بالادارة ، وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تختص بالمسـائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقـدم اليها ، أو من حيث ابداء الآراء الاسـتشارية فيما تطلبـه منها أجهزة الأمم المتحـدة الأخـرى .

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الادارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضـاء فى ادارة شـئون المنظمـة ، وعدم سـيطرة ارادة مجموعة من الدول عليهـا ، لذا رأينـا الميثاق ينشىء مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمن ينفرد بالادارة الفعلية ، فى حين يكون الجمعيـة

---

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

العـادة سلطة المناقشـة واصدار التوصيات بشكل عام ، وذلك حتى لا تنفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالادارة — هـذا مع ملاحظة أن الجمعيـة العـامة هى التى تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافى العادل ، كما أنها تملـك اليـد الأولى فى نظام الأمم المتحـدة بحكم أنهـا تضـم اليها كافة الأعضاء ، تحقيقا لمبدأ ديمقراطية الادارة .

أما الاعتبارات السياسية ، فنجـد أثرها واضحا كذلك فى توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدوليـة . فمن الملاحظ أنه منـذ القـرن السابع عشر — تاريخ نشأة الدول المسـتقلة الأوربية الحـديثة — والدول الأكثر قوة هى التى تتحمل معظم المسـئوليات والامتيازات فى النطاق الدولى . لذا رأيناها تصمم على أن يكون لهـا نفس الدور الهام فى جهاز الأمم المتحـدة ، وتحقيقا لهـذا الهدف ، فقـد رؤى انشاء جهازين ، أحدهما صـغير تسيطر هـذه الدول الكبرى عليـه ، والآخر هـو الجهـاز الأكبر ، والذى لا يهـدد فيـه دور الدول الصغرى . وبينما نجـد أن الدول الكبرى لهـا مزايا عديدة فى مجلس الأمن ، لا نجـد فوارق بينها وبين الدول الصغرى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) .

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قـد أثر كثيرا على هذا التوزيع النظرى للمهـام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف الى أى مدى وصـل هـذا التغيير . كما أنه بعـد هـذه المحـة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصـات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم الى دراسة كل جهـاز من أجهزة الأمم المتحـدة ، حيث ندرس الأسـلوب الذى اتبـع فى تكوينـه واختصاصاته ، وطريقة سير الاجراءات أمامه .

---

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٩٧ وما بعدها .

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولا — الصفة البرلمانية للجمعية العامة

تتمثل الصفة البرلمانية للجمعية العامة فى عدة نواح ، فهى من ناحية تضم الى عضويتها كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (المادة ٩ فقرة ١من الميثاق) ، ويكون تمثيل الدول فيها على قدم المساواة(١) .

ومن ناحية أخرى نجد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة اذ هى العضو صاحب الاختصاص العام فى الأمم المتحدة ، والذى يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى (٢) . وتجعل هذه الصفة الجمعية العامة تمثل نظاما لا مثيل له فى العالم ، اذ بالامكان أن يعرض عليها كافة المسائل التى تهم المجتمع الدولى ، حيث تخضع لجهود مستمرة فيها تستهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين ، ومصلحة المجتمع الدولى . ويقال ان جهود الجمعية العامة فى هذه الحقول العامة التى تهم دول العالم من شأنه أن يغير بعمق طبيعة العلاقات الدولية .

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تتبع الأساليب والوسائل

---

(١) نصت المادة التاسعة من الميثاق على انه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة ، كما نصت المادة الثامنة عشرة على انه يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(٢) تنص المادة العاشرة من الميثاق على ان للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة او امر يدخل فى نطاق هذا الميثاق او يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه او وظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ، أن توصى اعضاء الهيئة او مجلس الأمن او كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور » .

المتبعة فى البرلمانات ، فهى تعمل بنظام الدورات اذ لهـا دورة عادية فى خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة • كما أن لها مكتبا ، وعدة لجان تساعدها فى القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجدها مزدحمة • واختصارا للوقت تناقش المسائل فى اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليها • كما وستتضح هـذه الصفة بشكل أكثر عندما نستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) •

ثانيا — اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واسعة تشمل كافة الحقوق التى تتصل بأهداف الأمم المتحدة كما سبق أن ذكرنا • واذا ما جئنا الى تفصيل هـذه الاختصاصات ، فاننا نستطيع أن نقسمها الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسى ، والآخر اختصاص ادارى ومالى ورقابى على فروع المنظمة الأخرى ، فضلا عن اختصاص اقتصادى واجتماعى •

---

(١) جاء بالمرشد الرسمى للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

أن الجمعية العامة هى جهاز المداولة الرئيسى فى الأمم المتحدة ، والجهاز الأقرب شبها بالبرلمانات الشعبية ، وأن الكلمات التى تلقى فى الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى أن المبنى نفسه يبدو وكأنه قد تحول الى صندوق مسموع :

« The general assembly is the main delberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament of men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symboic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع فى الصفة الشبه برلمانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ — الوظيفة السياسية للجمعية العـامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للامم المتحدة لكى تشمل أولا النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلام والأمن الدوليين (المـادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صـلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحـدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقـا لأحـكام الفقرة الثانية من المـادة ٣٥ ، ولهـا فيما عـدا ما تنص عليـه المـادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا •

وقـد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحـدة فى صدد مناهج السلم التى أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه فى الآتى .

١ — للجمعية العامة اختصاص واسع فى أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المـادة ١٤)، وقـد سـبق أن بينا أن الاختصــاص الأساسى فى نطـاق التسوية السلمية للمنازعات ينعقد لمجلس الأمن • وان كانت الجمعية العـامة تشاركه فيـه •

٢ — فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى • نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن • ومع ذلك وجـدنا أن الجمعية العـامة شاركته فى هـذا الاختصــاص فى فترات عـديدة من عمر المنظمـة ، بسبب الخلافات التى نشبت بين الدول الأعضـاء فى مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ •

٣ — للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية فى مجال منهج نزع السـلاح ، واللجنـة التى عملت فى هـذا الحقل ، وكذلك المسائل التى نظمت بمقتضى اتفاقيات دوليـة فى نطـاقه ، كانت بقـرارات من الجمعية العامة ، ويشـاركها هـذا الاختصـاص مجلس الأمـن •

واضح من هـذا العرض أن الجمعية العامة تمارس هـذه الوظيفة فى كافـة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصـا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعـدم التدخل فى الاختصاص بين الجهازين ، فقـد وضع الميثاق قيـدين على اختصاص الجمعية العامة فى هـذه المسائل :

١ ــ القيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التنفيـذية للامم المتحدة ، ولذا فقـد نص الميثاق على أنه اذا كان من الضرورى بالنسبة لهـذه المسائل اتخاذ عمل action[١] أى قـرار ، فيجب على الجمعية أن تحيـل الأمر الى مجلس الأمن قبـل بحثهـا أو بعـده (م ٢/١١) • ومن دراستنا لمنـاهج تحقيـق السـلام الدولى التى أخـذ بها ميثاق الأمم المتحـدة ، نعرف أن المنهج الذى تتخـذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعى ، وقـد أنيط ممارسـته بمجلس الأمن(١) •

٢ ــ والقيـد الثـانى الذى وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشـأن أى نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العـامة أن تقـرر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منهـا مجلس الأمن ذلك (م ١/١٢)وعلى ذلك فيجـوز للجمعية العامة أن تناقش هـذا الموضـوع دون أن تصدر توصـية بشـأنه • ولكن ما الحـل اذا ما فشـل مجلس الأمن فى حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القـرار أو لاسـتعمال حـق الاعتراض من جانب احـدى الدول

---

(١) اختلف الفقه فى المقصود بعبارة « عمل » فمن رأى البعض أنهـا تنصرف الى اجـراءات القمع ، ويضيف البعض الاخـر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخـر الى أنها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الامن القيـام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق • ورأينا الذى أثبتناه فى المتن يقصر العمل على تدابير الأمن الجماعى فهى وحـدها التى يقصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع فى تفاصيل هـذا الخـلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٦٥ •

الكبرى ؟ انقسم الفقه فى هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تعد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثانى الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة فى هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس • ويبدو أن هذا الرأى هو السائد حاليا •

٢ — الوظيفة الادارية والمالية والاشرافية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزى للمنظمة فى التنظيم الادارى • ويتجلى فى تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرافية • وهو اختصاص يصل من الأهمية الى الحد الذى يجعلها « السرة التنظيمية المجمعة لمؤسسات الأمم المتحدة » • ويشترك معها مجلس الأمن فى بعض صور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها • ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرافية ، وذلك على النحو التالى :

(ا) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص فى قبول الأعضاء الجدد بناء على

---

(١) يراجع فى التفاصيل • كوليارد ، النظم الدولية ، ص٣٦٠ ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، مسامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان • المنظمات الدولية ص ٤٦٤ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ •

توصية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فصل من يمعن فى مخالفة مبادىء الميثاق بناء على توصية المجلس (المادتان ٤ و ٥ من الميثاق) •

(ب) اختصاصات انتخابية :

— تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن • (م ٢٣) كما تنتخب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (م ٦١) • والأعضاء المنتخبين لمجلس الوصاية (م ٨٦) • والى جانب ذلك تنتخب السكرتير العام للامم المتحدة ، وقضاة محكمة العدل الدولية بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية) •

(ج) الاختصاصات المالية :

— تهيمن الجمعية العامة على الشئون المالية للامم المتحدة؛ فهى التى تصدر اللائحة المالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحدد نصيب كل عضو فى نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

— تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التى تمارسها الجمعية العامة • فهى تشرف على مباشرة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمال الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفى الأمم المتحدة •

٣ — الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التى تمارسها الجمعية العامة وان اشترك معها فيها المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعديد من اللجان

المتخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التى أنشئت لممارسة حقل أو أكثر من حقول النشاط الوظيفى ، وقد سبق أن تحدثنا عن الدور الوظيفى للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفى • وسنقتصر الآن على تعداد المسائل التى نص الميثاق على اختصاص الجمعية العامة بها فى هذه الحقول •

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١٣/ب) •

(ب) تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (١٣/أ) •

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولى، لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة لتعريف العدوان ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولى ولجنة للقضاء الجنائى الدولى [1] •

(جـ) تباشر الجمعية الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التى تعتبر أنها استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) •

وقد نصت المادة ١/٨٥ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

---

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، سابق الاشارة اليه ص ٢٧٢ .

الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيــات الوصــاية على كل المساحات التى لم ينص على أنهــا مساحات استراتيجيــة ، ويدخــل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلهــا » • كما نصت الفقرة الثانية من هــذه المــادة على أن مجلس الوصاية •• يساعد الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) •

(د) مقاصــد منظمة الأمم المتحدة فى تحقيق التعــاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى « تقع مسئوليتها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصــادى والاجتماعى ، تحت أشراف الجمعية العامة » • المــادة ٦٠ من الميثاق •

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واصدار توصيات بشأنها • وقد نازعت الدول الاستعمارية فى اختصاص الجمعية العــامة فى هــذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادى عشر من الميثاق لم يقــرر لها اختصاصات بهــذا الصدد ، ولكن الجمعيــة اســتندت الى عموم نص المــادة العاشرة من الميثــاق الذى أعطاها اختصاصا عاما فى مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة •

ثالثا — تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التى أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحــدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الآخرى لعــدة اعتبارات ، بينا أن فى مقدمتهــا الاعتبارات السياسية • ولقــد كان المحور الأساسى لتوزيع الاختصــاصات بين الجمعيــة العامة للأمم المتحــدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيســية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلى فى اعطائه وحده

---

(١) احتفظت المــادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الامن بجميع وظائف الأمــم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية •

حق اتخاذ القرارات فى هـذا المجال ، وقصر سلطات الجمعيـة على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية ، ويشترط أن لا تكون المسألة معروضة عليـه (١) •

على أن ذلك قـد تطور فى العمل تطورا كبيرا ، الى الحد الذى جعل البعض يسميه بالثورة فلقـد صارت الجمعية أداة ذات قـوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملـها ، وتناول كافة المسائل التى أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة •

وقد بدأ هـذا التطـور بتعـدى الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، سـواء بانشائهـا الجمعيـة صـغيرة عام ١٩٤٧ ، أو بعد ذلك بعـدة أعوام عنـدما أصـدرت قرارها الشهير المسمى بقـرار الاتحـاد من أجـل السلم عـام ١٩٥٠ • وقـد طبقت اختصاصها فى هـذا المجـال فى العديد من المناسبات الى الحد الذى جعل البعض يقـرر أن الجمعية العـامة قد حلت محل مجلس الأمن كفرع يتحمل المسئولية الدوليـة الأولى فى المحافظة على السـلم والأمن الدوليين ، وأنها قـد صارت بمثابة محكمة استئناف للمسائل التى تعرض على مجلس الأمن بهـذا الخصـوص ، ويفضل فيهـا

---

(١) يراجع وثائق مؤتمـر سـان فرانسسكو The United Nations Conference on International organization

حيث جاء به « أن قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن التـام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغى الا تحاول احـدى هاتين الهيئتين ان تسيطر على الأخـرى •• فالجمعية باعتبارها الهيئـة النيابية العليا فى العالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يجب أن يرتكز عليها سلام العالم ، والمثل الاعلى لتضامنه ، فى حين ان مجلس الامن عليـه أن يعمل وفقا لهـذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فان الهيئـة الاولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية جهاز عمـل •

بسبب استخدام حق الفيتو أو لغيرة من الأسباب (١) •

وبالاضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات — وخاصة القرارات السلبية — لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كبديل يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترينا أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، الا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشئون الدولية • ولعل أبلغ الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كاشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية Executive actions التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سلطتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لا فتيات الجمعية على

---

(١) Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Dis, putes, international conciliation, No, 445 November, 1948 P. 626.

(٢) Mohammed Zafrulla Khan, The General Assembly in United Nations and world The Unitd Nations, p. 113. f. f.

اختصاص مجلس الأمن . فيرى البعض أن السبب هو الرغبة الأمريكية في الغاء الفيتو السوفيتي الذى استخدم بشكل شل نشاط المجلس . ويرى آخرون أنه اخلاص الدول العربية المجرد للمثل الأعلى للتطور الدستورى السليم . ولكننا لا نرى صدق هذه التفسيرات . وانما نستطيع أن نرده فى المحل الأول الى الثورة التى تمارسها الدول الصغرى والجديدة لكى تأخذ دورها فى ادارة الشئون الدولية ، وتسيير دفة شئون الأمن والسلم فى العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب الباردة بين الكتلتين الكبيرتين قد ساعدتها على تحقيق الكثير مما وصلت اليه . ولكن ذلك لا يخل بأن الالحاح الموصول على التأكيد الذاتي من هذه الدول التى تشكل الأغلبية العظمى فى قائمة عضوية الأمم المتحدة لدورها فيها ، هو أول هذه الأسباب . فهذه الدول ما كان أشد رغبتها فى الاعلاء من شأن الجمعية العامة ورفع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى اذا لم تنشب الحرب الباردة . فالجمعية العامة هى الرمز المتبقى لمساواتهم التى يتوقون اليها ويعتزون بها ، وهى الوسيلة الرئيسية القائمة فى متناول أيديهم للسعى فى التأثير على الشئون العالمية وصبغها بطابع نفوذهم . لقد حصلت هذه الدول على أقل مما كانت ترغب فى حيازته فى سان فرانسسكو . ومن ثم فلقد تركت المؤتمر ، « وقد عقدت النية الأكيدة على اهتبال كل فرصة للدفع قدما بارساء وتثبيت اللب الديمقراطى للمنظمة التى اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التى تستمد منها كل فروع الأمم المتحدة الأخرى مواردها ، والمنهل الذى تستقى منه ، والتى يجب أن يلتمس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر [1] ».

ولقد انبثقت قوة الدول الصغرى فى الأمم المتحدة منذ مشكلة السويس وتطورت بعد ذلك بحيث اتخذت طابعا واضحا فى

---

(١) يراجع :
EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو . ويبدو أن السكرتير العام للامم المتحدة — همرشلد — كان من رأيه أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكى تؤكد رأى وشخصية المنظمة الدولية . وقد ظهر ذلك بوضوح فى تقريره المقدم الى الجمعية العامة . ولقد كان أمل العالم الثالث والسكرتير العام للأمم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هذا الدور ، أو على الأقل ألا تعارض فيه بشدة (١) ومع ذلك فلقد أبدت فرنسا وروسيا نفورا شديدا من هذا الموقف فى البداية . ورفضتا أن يدفعا حصتهما فى النفقات التى أنفقتها الجمعية العامة فى السويس والكونغو . ولكن الجمعية العامة تغلبت على هذه المشكلة فى النهاية . ومما لا جدال فيه أن الدول الصغرى تأخذ دورا هاما فى الأمم المتحدة (٢) .

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتبلور للأسف — داخل اطار المنظمة . ويستهدف هذا التطور العودة الى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة . ويرد البعض هذا التطور الى فقدان الولايات المتحدة لأغلبيتها الساحقة فى الجمعية العامة ، وصدور قرارات عديدة ضدها من الجمعية العامة ، فى الوقت الذى لا يمكن صدور قرارات لا توافق عليها من مجلس الأمن . وقد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانفراج الدولى أو الوفاق الدولى ، على ما يطلق عليه الآن . ولعل بداية هذا التطور قد ظهرت بعد أحداث يونيو عام ١٩٦٧ ، وقد اتفقت الدول الكبرى جميعها على القرار رقم ٢٤٢ الذى وضع اساسا لتسوية مشكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتى اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى أثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

---

(1) Marc lee, The Unifed Nations and world Realities London 1965. p. 227.

(٢) مارك لى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ — ص ٣٢٧ .

وقد أظهرت مرحلة التسعينات تطورا هاما فى هذا الاتجـاه بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحـاد السوفيتى ودفعـه الولايات المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم ابرام العـديد من الاتفاقيات للحد من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العـديد منها ، كما فتح الباب أمام تحولات أساسية فى أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات الشيوعية فيها ، ويبدو أن هـذه الأحداث ستعيد صياغة النظام الدولى بما فى ذلك الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية .

وسنذكر أمثلة للتطور الذى أشرنا اليه :

١ — انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فـكرة انشـاء "الجمعيـة الصـغيرة " la petite assemblée الولايات المتحـدة الأمريكيـة عام ١٩٤٧ ، وفى أول الصراع بينهـا وبين الاتحـاد السوفييتى فى مجلس الأمن ، والذى دعا الأخير لكى يستخدم الفيتو مرات عديدة . وقـد كان الهـدف من انشـاء هـذه الجمعية ، هو أن يوجـد الى جوار مجلس الأمن هيئـة دائمة تسـتمر طوال العـام ، وتستطيع ممارسة ما قـد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعيـة العامة ، وخاصة ما يتصل منهـا بالسـلم والأمن الدوليين ، وأعطيت سـلطة دعـوة الجمعية العـامة الى دورة استثنائية . هـذا وتمثل كل الدول الأعضاء فى الجمعية العـامة فى الجمعية الصـغيرة بممثل واحـد . وقـد هاجم الاتحاد السوفيتى والدول الشـيوعية هـذه الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشىء سوى جهاز واحـد دائم هو مجلس الأمن .

وقـد أدى ذلك الى فشـل الجمعية الصـغيرة حيث لم تعـد تجتمـع منـذ فترة طويلة . وان كانت تعـد قائمـة من الوجهـة الرسـمية .

٢ ــ شئون المستعمرات والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ([1]):

بذلت الدول الجديدة جهودا كبيرة من خلال المنظمة الدولية لكى تصفى الاستعمار من العالم • وتعمل على ترقية الشعوب الخاضعة للوصاية فى مختلف النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، حتى تصل الى مرتبة الاستقلال • وقد سبق أن قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التى تدير الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ، أن تبذل جهدها لترقيتها هى أيضا حتى تصل الى هذه المرتبة • ومع ذلك لوحظ أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام • ولقد عارضت الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فىمناقشة المعلومات الخاصة بهذه الأقاليم • ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة ضغوطا كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن • ولقد استندت فى ذلك الى النصوص العامة التى تعطيها حق مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق • وتقديم توصيات بشأنها • ولذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى • ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول وأن تقدم تقارير منها الى الجمعية العامة •

(ب) أن تفرض رقابة فعالة علىالدول التى تديرالأقاليم غيرالمتمتعة

---

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and International Law, Mosco 1969, p. 77.

وأيضا مارك لى : الأمم المتحدة وحقائق الحياة ، المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها ، احمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها .

بالحكم الذاتى • وذلك بأن ألزمتها بأن تقدم بيانات سياسية عن تطور هذه الأقاليم • ورفضت الجمعية ما ذهبت اليه الدول الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تترك للدول التى تديرها •

(ج) قامت الجمعية باصدار مجموعة من التوصيات لاصلاح حال شعوب هذه الأقاليم ، لعل أهمها هو ذلك القرار الذى أصدرته عام ١٩٦٠ والذى يقضى بتصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره ، وبدون قيد أو شرط • ويدعو الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى أو خاضعة للوصاية أن تتخذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الأقاليم ، وفقا لرغبة هذه الشعوب ، وذلك أعمالا لحق تقرير المصير ، وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة •

ومع ذلك ، ونظرا لتأخير تنفيذ قرار الجمعية العامة ، فانها أصدرت قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشأت بمقتضاه لجنة مكونة من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتها بدراسة طريقة تنفيذ هذا القرار ، وقامت اللجنة بالاتصال بالمناطق المعنية وسمحت لأهلها بحق تقديم العرائض • وأصدرت هذه اللجنة توصيات هامة لتصفية الاستعمار •

ويعتبر العديد من الفقهاء أن الجمعية العامة قد نجحت بمجهوداتها فى هذا المجال فى تحرير العديد من الشعوب ، وفى قيام الدول الجديدة المستقلة والتى بلغت عددا كبيرا • ومع ذلك فهناك اقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو اقليم جزر المحيط الهادى وقرابة خمسة عشر اقليما لم تنل شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم الذاتى فى القارة الأفريقية ، وأوشك اقليم ناميبيا على الحصول على استقلاله •

٣ — قرار الاتحاد من أجل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمة الدولية ، وتدخلت فيه الجمعية العامة فى النطاق الذى كان مخصصا لمجلس الأمن ، هو ما حدث عام ١٩٥٠ ، عندما أصدرت قرار الاتحاد من أجل السلم • وقد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التى أدت اليه ، هو كثرة استخدام حق الفيتو من قبل الدول الكبرى • ذلك أنها جعلت مجلس الأمن يبدو جهازا مشلولا لا يستطيع أن يستعمل صلاحياته فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين (١) • كذلك فاننا نجد وراء أسباب هذا القرار مطالب الدول الصغرى المتعددة لتقوية الجمعية العامة • وقد دعا ذلك التفكير الجدى فى اعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى فى هذه المسائل ، مما جعلها تحل محل مجلس الأمن منذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب فى التصرف فى مشاكل المحافظة على السلم والأمن الدوليين • ورغم أن تعزيز سلطات الجمعية العامة حدث بمبادرة أمريكية ، بطلب الولايات المتحدة ادراج مسألة العمل المشترك فى سبيل السلم والأمن الدولى — فى سبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشل مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييد من الدول الغربية بصفة عامة ، الا أن ذلك لقى ترحيبا كبيرا من غالبية أعضاء الأمم المتحدة • فلقد حقق هذا التطور مشاركة أغلبية دول العالم فى الاجراءات التى تتخذ

---

(١) ينص القرار على انه « اذا اخفق مجلس الامن لسبب عدم توافر الاجماع بين اعضائه الدائمين فى القيام بمسئولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اخلال به او عمل من اعمال العدوان ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لأصدار التوصيات اللازمة للاعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية والمناسبة بما فى ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو لاعادته الى نصابه فى حالات الاخلال به او حالات العدوان » .
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة .

للمحافظة على السلام وعـدم التركيز على الدول الكبرى فى هـذا الشأن • وهكذا تسـنى للجمعية العامة أن تتخـذ قرارا فى ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمى قـرار الاتحـاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العـامة اختصاصات الحفاظ على السـلم والأمن الدوليين اذا ما فشـل مجلس الأمن فى التوصـل الى نتيجـة • ويعـد هـذا القرار تعـديلا لميثاق الأمم المتحـدة من النواحى الآتية :

١ — يسمح القـرار للجمعية العامة بأن تصـدر توصيات الى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهـة الاخلال بالسـلم • ويعطى لهـا فى هـذا الشأن سلطة استعمال القـوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحـده •

٢ — تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتهـا لامكان الاستفادة منهـا ضمن الوحدات العسـكرية للأمم المتحدة ، بنـاء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقـد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا •

٣ — جعـل القرار بالامكان دعوة الجمعية العـامة الى دورة طوارىء مستعجلة تنعقـد فى ظرف أربع وعشرين سـاعة للنظر فى تطبيق قـرار الاتحـاد من أجل السـلم ، وذلك بنـاء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسـعه بعـد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضـائها وذلك فى حين أن الدورات الطارئة للجمعية العـامة يجب أن يبـلغ جـدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار باقامة لجنة لمراقبة السلم لمـدة سنتين مهمتها مراقبـة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولى ، والتى من شـأنهـا تعريض السلم للخطر ووضـع تقرير بذلك •

ولقد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس عام ١٩٥٦ لأول مرة عندما تدخلت لمواجهة العدوان الثلاثى على مصر . فلقد عرضت مصر المشكلة على مجلس الأمن ، ولكن المملكة المتحدة وفرنسا استخدمتا حق الاعتراض وتعذر على مجلس الأمن أن يتخذ اجراء ما . ولقد طلبت يوغوسلافيا عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة وتمت الموافقة على ذلك من مجلس الأمن فى ٣١ أكتوبر عام ١٩٥٦ ، باغلبية سبعة من أعضائه (١) .

واجتمت الجمعية العامة خلال أربع وعشرين ساعة وأصدرت فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية فى مصر ، وبمنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من ارسال قوات حربية أو أسلحة الى المنطقة . وبانسحاب القوات الى ما وراء خطوط الهدنة . وأصدرت الجمعية العامة فى ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قرارا بتأليف قوة الطوارىء الدولية التابعة للأمم المتحدة . ولقد عهد الى هذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيذ قرار الانسحاب .

ويرتبط اتخاذ هذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التى جرت عام ١٩٥٠ . فقد تدخلت الأمم المتحدة فى هذه الحرب بناء على قرار أصدره مجلس الأمن خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتى له احتجاجا على اشتراك مندوب الصين الوطنية فى أعماله . وعندما عاد الاتحاد السوفيتى الى الاشتراك فى أعمال المجلس ،وأصبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القرارات اللازمة لمواصلة الحرب ، رأت الولايات المتحدة أنه من الضرورى الالتجاء الى الجمعية العامة التى كانت الولايات المتحدة تسيطر

---

(١) مفروض أن تكون الأقلبية الآن تسعة ، ولا يشترط فى هذه الأغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة .

عليها فى ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية استنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رأى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويعلن صراحة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) •

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد فى العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، الا أن الجمعية حلت فى الواقع العملى — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى فى مشكلتى قناة السويس وكوريا •

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتى على شرعية هذا القرار فى البداية من الاتحاد السوفيتى بسبب تعديله الضمنى لأحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأى عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها فى نفقات قوات الطوارىء التى وضعت بمنطقة الشرق الأوسط •

ومع ذلك فلقد واصلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار فى مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — نذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتى تدخلا مسلحا فى المجر ، واستخدم حق الاعتراض فى مجلس الأمن ليمنع ادانته فى هذا العدوان ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن أن يوافق على أن يعقد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا فى ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتى عدم

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ •

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، الدكتور زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ٨٩ •

التدخل فى الشئون الداخلية للمجر ، وسحب القوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية فى مرحلة تالية أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواسطة مراقبين يوفدهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، بحجة أن الأحداث التى وقعت تدخل فى صميم السلطان الداخلى لها . هذا وقد تدخلت الجمعية العامة بالاشتراك مع مجلس الأمن فى مشكلة الكونغو ، وفقا لهذا القرار كذلك . وتدخلت بمفردها فى مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بناء عليه . هذا ولم يعد أحد ينازع فى شرعية هذا القرار ، والتدابير التى تتخذ وفقا له بعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيه شرعية النفقات التى تنفقها الجمعية العامة على هذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبعينات على أى حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن .

رابعا ـ الاجراءات أمام الجمعية العامة

١ ـ دورات الانعقاد :

على خلاف مجلس الأمن الذى يعد جهازا دائما ، تعقد الجمعية العامة دورة عادية كل عام فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام . كما تعقد دورات استثنائية اذا رأت ذلك أغلبية أعضاء الأمم المتحدة أو بناء على طلب مجلس الأمن . وتعقد الجلسات بمقر الجمعية العامة بنيويورك الا اذا رأت أغلبية الاعضاء

---

(١) فى التفاصيل ، ريتر ، المنظمات الدولية : المرجع السابق ص ٢٥٤ وما بعدها .

عقدها فى مكان آخر ، أو وافقت الجمعية فى دورة سابقة على انعقادها فى غير مقر الهيئة .

ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بستين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقل ان كانت دورة غير عادية بناء على طلب مجلس الأمن . وعشرة أيام على الأقل ان كان الاجتماع الاستثنائى بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فان الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام « تراجع المادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية ».

ويتولى رئيس الدورة السابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتى تبدأ بانتخاب رئيس لها وسبعة عشر نائبا . وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بين الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن (١) .

٢ — جدول اعمال الجمعية العامة :

يتولى الأمين العام اعداد جدول مؤقت للجمعية العامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن — وفقا لما نصت عليه اللائحة الداخلية — تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة — تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة — المسائل التى ترى الفروع الرئيسية ادماجها فى جدول الأعمال ، المسائل التى ترى احدى

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ .

الدول الأعضـاء ادراجها ، وكذلك المسـائل التى يتقـرر فى دورة سابقة ادراجها فى الدورة الحـالية ، الميزانية والحساب الختامى ، المسـائل التى يرى الأمين العـام عرضها على الجمعيـة العـامة ، المسائل التى تقترح دولة غير عضـو بالأمم المتحـدة عرضـها على الجمعية العـامة عمـلا بالمـادة ٢/٣٥ من الميثـاق (المـادة ١٣ من اللائحة الداخليـة) •

ويجوز للجمعية وللدول الأعضـاء ، وكذلك للأمين العـام للأمم المتحـدة أن يطلب اضافة مسائل تكميلية تضـاف الى جـدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبـل افتتـاح الدورة بثلاثين يوما على الأقل • كما يجوز اعـداد جـدول عمل اضافى فى الفترة ما بين انتهاء اعـداد الجدول التكميلى أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتيـا ، ويشترط أن تكون الموافقـة على الاضـافة فى الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المـادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) •

ويعرض جـدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التى تعرضها بدورها على الجمعية العـامة ، وللأخيرة أن تقـر جـدول الأعمال أو تعـدل فيه ، وتصـدر قراراتها فى هـذا الشأن بالأغلبية البسيطة •

٣ ــ لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغـات هى الانجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أى خطاب يلقى بالجمعية بهـا جميعا ، كما ينبغى أن تكتب المحاضر بهـا • ويتـولى الأمين العـام ومسـاعدوه كل المسائل الادارية فى فترة الانعقاد وبعدها •

٤ ـ لجـان الجمعية العامة :

تنص المـادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشيء من الفروع الثـانوية ما تراه ضروريا للقيـام بوظائفها » • ونظرا للمهام الجسيمة والاختصـاصات المتنوعة الموكول بهـا الى الجمعية العامة ، فقـد أنشـأت العـديد من اللجان الأساسية والفرعية لكى تساعدها فى القيـام بعملها • ومثل كل الدول الأعضـاء فى الجمعيـة فى هـذه الفروع ، وتقـوم كل لجنة باجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضـة على الجمعية ، حتى تسـهل لهـا مهمـة البت فيهـا •

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ومجموعة من اللجان المؤقتة • والسبع لجان الرئيسية هى :

(أ) لجنة السياسـة والأمن : وتختص بالمسـائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتخفيضه ، وبقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقـد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هى اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنـة الأولى وتختص بالمسائل السياسـيه التى تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) •

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصـادية والمـالية التى تكون مدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثـة) •

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) •

(د) لجنـة الأقاليم غـير المتمتعة بالحـكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) •

(هـ) لجنة القانون الدولى : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولى وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجملة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) .

وتعتبر هذه اللجان لجانا موضوعية ، ويوجد الى جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التى تكمل عملها . فمثلا توجد لجنة القانون الدولى ، وهى تتولى مهمة تطوير القواعد الدولية وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوى الكفايات فى ميدان القانون الدولى وعددهم الآن ٢٥ عضوا (يراجع عن اختصاص هذه اللجنة وتكوينها تعليق لنا مجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنوان وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها) . وتعرض أعمالها على الجمعية العامة عن طريق اللجنة السادسة . وقد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . وتختص بمناقشة المعلومات التى ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبتقديم توصيات بشأن هذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب حول اقليم معين . وواضح أن اختصاصها يتشابه مع اختصاص اللجنة الرابعة .

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هى اللجنة التوجيهية أو العامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية . ويقدم لهذه اللجنة جدول أعمال الجمعية المؤقت الذى يعده الأمين العام والذى يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التى تطلب الدول ادراجها . وللجنة التوجيهية أن تقر هذا الجدول أو أن تجرى تعديلات عليه وتقوم هذه اللجنة بتوزيع جدول الأعمال على اللجان الرئيسية للجمعية . وتقوم بصياغة قرارات الجمعية . ولقد لعبت هذه اللجنة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للامم المتحدة فلقد رفضت دمج مشروعى القرارين المقدمين من ألبانيا والولايات المتحدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولية فى المناقشة المشروع الألباني وذلك فى الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة الأمر الذى ترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين فى الأمم المتحدة، وعدم دخول الصين الوطنية عضوية المنظمة •

وتوجد لجنة اجرائية أخرى هى لجنة فحص وثائق الاعتماد ، وهى مكونة من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة فى كل دورة انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول فى الجمعية ، وتقدم بذلك تقريرا الى الجمعية العامة •

والى جانب هذه اللجان الرئيسية الموضوعية والاجرائية ، نصت اللائحة الداخلية على انشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هى اللجنة الاستشارية للشئون الادارية وشئون الميزانية ، وهى تتكون من اثنى عشر عضوا تنتخبهم الجمعية العامة من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافى العادل •

وتختص هذه اللجنة أساسا بدراسة ميزانية المنظمة دراسة فنية وتقديم تقرير مفصل عنها الى الجمعية العامة فى بداية دورتها السنوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والحسابات الختامية للجمعية العامة وللوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصها كل ما تحيله عليها الجمعية العامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشئونها المالية (المادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) •

والثانية : هى لجنة الاشتراكات ، وهى لجنة فنية تتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعية فى اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافى العادل •

وتختص هذه اللجنة بتقديم المشورة الى الجمعية العامة فيما يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضاء على أساس مقدرة كل منهم (المادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) •

وتوجد الى جانب هـذه اللجان ، عده لجـان مؤقتة ، تقـوم بأعمال محددة وتنتهي مهمتها بانتهاء هذه الأعمال (١) •

المبحث الثـــانى

مجلس الأمن الدولى

أولا — اهمية هـذا الفـرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحـدة بنتيجة رئيسية ، هى أن واضعى هـذا الميثاق انما أرادوا أن يجعلوا مجلس الأمن الجهـاز الرئيسى فى أجهـزة المنظمـة الدوليـة • ولقـد وضح ذلك اثنـاء مناقشـة الميثـاق فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيـه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العـامة ، ولكن بدون جـدوى ، لذا كان من الطبيعى أن تنتهز أية فرصة تأتى لتقوية الجمعية عملا (٢) على ما رأينا تفصيلا من قبل •

ولتفصيل هذه المسالة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التى شابت عهـد عصـبة الأمم ، أنه فشل فى اقرار حد فاصـل للتفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيسـية ، وخـول للجمعية العامة وللمجلس سلطات متماثلة لمعالجـة أية مسألة تدخل فى نطاق عمـل العصـبة أو تؤثـر

---

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسـة آثار الاشـعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب افريقيـة « ناميبـيا » •

ومن الأجهزة الأخرى التى أنشأتها الجمعية ، التى تؤدى مهام ، المفروض انها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية اصبحت شبه دائمة ، هى مكتب مندوب الأمم المتحـدة الساهر لاغاثة اللاجئين ، او وكالة الأمم المتحـدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الاوسط ، صندوق الأمـم المتحـــدة للطفـولة •

(٢) ديفر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٨ •

فى سلام العالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلى وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دومبارتون أوكس تصميما واضحا على وضع المسئولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على ادارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكى عن هذا الوضع فى التقرير الذى رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « لعل الفارق الأساسى بين التنظيم الدستورى للامم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متماثلة فان الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هى ، بصفة أولية ، هيئة للمداولات والتوصية ، فى حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

---

(١) ولقد تأكد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة فى سان فرانسسكو، عندما ذكر : « ان قوة المنظمة العالمية القادمة ستقوم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغى الا تحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الاخرى • • • فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم والمثل الاعلى لتضامنه ، فى حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث اية محاولة للاخلال بالسلام والأمن الدوليين ، وبعبارة اخرى فان الهيئة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية هى جهاز العمل » •

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 706.

الذى ينوب عن كل الدول الأعضــاء فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصاحبهـا من سلطات ، وأعطـاه الميثاق أولوية واضحة فى معالجة الشئون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقـرير ما يراه من عمـل كفيـل بكفالة السلام فى المـواقف الحرجة (١) .

ولعل ذلك هـو ما توضحه لنـا المـادة ٢٤ من الميثـاق التى ذكرت أنه « .. يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعـات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هـذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضـها عليـه هـذه التبعـات » .

ونجعل هـذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية، لأننا تبينا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهـم المهـام التى تؤديهـا الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل فى هـذه المنظمة (٢) .

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العـامة ، جهـازا تنفيـذيا ، لا تقتصر مهمتـه على المنـاقشات والتوصيات ، وانما يستطيع أن يمـارس أعمالا تنفيذية من خـلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفـا .

فالمتطلبات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنهـا ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صـغير ، يعمـل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) » .

---

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كولايارد ، المنظمات الدولية ص ٣٥٥ .

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة فى تشكيل المجلس (١) وفى الاجراءات التى تتخذ فيـه وفى الوظائف التى يمارسها •

ثانيا ـ الاجراءات أمام مجلس الأمـن

١ ـ اجتماعات المجلس :

أ ـ المجلس جهاز دائم الانعقاد :

نصت المـادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معـه العمـل باستمرار ، ولهـذا الغرض يمثـل كل عضـو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقـر الهيـئة » • وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهـازا دائما يمكن أن ينعقـد فى أى وقت بحكم أنه الحـارس المسـئول عن أيـة مشـكلة طارئة تتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة فى العام فى دورة عادية ، وان جاز لها أن تنعقد فى دورات استثنائية •

ب ـ من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فورا عنـد ما تعرض عليـه مسألة تدخل فى اختصاصه بنـاء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العـامة منـه أن ينعقد ، أو الأمين العـام للامم المتحدة أو احـدى الدول الأعضاء ، أو احـدى الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة (تراجع المواد ١١ ، ٩٩ ، ٣٥/١ ، ٣ من الميثاق) (٢) •

جـ ـ مساهمة الدول فى الأعضاء فى المجلس :

قرر الميثـاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

---

(١) سنتكلم من تشكيل المجلس فيما بعد •

(٢) راجـع د. عبد العـزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٨١ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ •

بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ، اذا كان أى منهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت • ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » •

د — مقر الانعقاد :

والأفضل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع فى غير مقر الأمم المتحدة اذا كان ذلك أجدى الى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٣ » وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقر الهيئة • الأولى فى باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية فى أفريقيا عام ١٩٧٢ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، لبحث مشكلة التفرقة العنصرية •

هـ — الدورات الهامة للمجلس :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه — اذا شاء ذلك — أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) • وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوىء قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الاعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الاعضاء فى الأمم المتحدة من الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن التى تدور حول نزاع هى طرف فيه • يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٨٢ •

لذا سمح مجلس الامن للفلبين بالاشتراك فى مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر وللبنان بالاشتراك فى مناقشاته اثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ • راجع مؤلف الدكتور زكى هاشم — الامم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها •

المتحدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضاء فيه في نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة .

هـ — رئيس المجلس :

ويضع مجلس الأمن لائحة الاجراءات التى يسير عليها ، بما فى ذلك طريقة اختيار رئيسه (المادة ٣٠) .

وتقرر هذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس مناوبة فى كل شهر للدول الأعضاء (المادة ٢١٨) . وبحسب الترتيب الأبجدى الانجليزى لأسماء الدول الأعضاء فى المجلس .

و — الأعضاء فى المجلس :

ويتولى الأمين العام للامم المتحدة تحضير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ، واذا ما أدرجت مسألة فى جدول الأعمال ، فانها تظل مقيدة فيه حتى يتم الفصل فيها ، أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، ولا تحذف هذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطة الدول التى عرضتها ، اذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها (١) . وقد تأيد هذا الحكم عام ١٩٤٦ عندما طلبت ايران حذف الشكوى التى تقدمت بها الى المجلس ضد الاتحاد السوفيتى ، فلم يوافق المجلس على حذف الشكوى ، وبقيت مدرجة بجدول أعماله .

ز — لغات مجلس الأمن :

ولمجلس الأمن خمس لغات رسمية هى الصينية والانجليزية والروسية والاسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغات للعمل هى

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

الانجليزية والفرنسية والأسبانيــة ، وجلسات المجلس علنيــة الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك .

(٢) لجان مجلس الأمن :

تنص المــادة ٢٩ من الميثـــاق على أن لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثـانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . واعمالا لهذه المـادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجــان ، الأول : لجانا دائمــة ، والثانى : لجانا مؤقتة .

أ ـ اللجــان الدائمــة :

شــكل المجلس خمس لجان دائمــة ، تتــولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهى : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضــاء الجدد (٣) ، لجنــة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) .

---

(١) تتكون هــذه اللجنة من كافــة اعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسائل الرقابة على الأسلحة الذرية ومنع استخدامها فى غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتنحصر وظيفتها فى تفســير الميثــاق وابداء الرأى فى المسائل التى يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين فى المجلس ، وتختص بدراســة طلبات الانضمام التى تتــدم الى الأمم المتحــدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس . يراجع فى التفاصيل : محمــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، ص ١٧٩ .

(٤) وتنظر فى تدابير الأمن الجمــاعى التى يريد المجلس أن يطبقهــا على الدول .

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة فى المجلس ، ومهمة اللجنة أن تبدى الرأى لمجلس الأمن ، وأن تساعده فى جميع المسائل المتصلة بالحاجات الحربيــة لحفظ السلم والأمن الدوليين ، واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح .

ب — اللجــان المؤقتــة :

وهى لجان ينشئها المجلس لمهــام خاصة ، وبالتالى فهى تنتهى بانتهاء المهمة الموكولة اليهــا • ومن أمثلة هــذه اللجان لجنة الأمم المتحــدة لمراقبة الهــدنة فى فلســطين ، مراقبى الأمــم المتحـــدة فى الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحــدة فى الكونغو ، وفى قبرص ، وأخيرا فى الشرق الأوسط وفى منطقة القناة بالذات بمقتضى قــرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ •

ثالثا — اختصاصات مجلس الأمن :

تتبع هــذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التى ذكرناها من قبل ، وهى أن مجلس الأمن يتــولى المهمــة الرئيســية فى مسائل حفظ السلم والأمن الدوليــين • والى جانب ذلك ، فان القــرارات السياسية الهامة التى تتخذ فى نطاق الأمم المتحــدة يشترك فيهــا مجلس الأمن ، وســوف تنقســم اختصــاصات المجلس على ذلك الى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وادارية •

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية الســلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية فى مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقــد نظم هــذه الوظيفة الفصــل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هــذه الوظيفــة تفصــيلا من قبــل ، ونكتفى هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وبتلخيص أهم أحكام الميثاق فى هذا الشأن :

المنازعات التى تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التى يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهميــة • ومعيار الأهميــة هــو خطــورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا الا بالمنــازعات التى من شأن استمرارهــا تعريض الســلم والأمن الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العــامة فان لهــا أن « تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضــاء الأمم المتحدة •• المــادة ١١ » وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقيود المنصوص عليها فى المــادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التى يرفعها اليــه الأطراف المتنازعة ، وهنــا لا يشترط صفة الخطــورة فى النزاع ، لأن المجلس يعمل فى هــذه الحالة كوسيط بين الأطــراف (راجع المــادة ٣٨) •

وقــد أعطى الميثــاق لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أى نزاع أو أى موقف لكى يقــرر ما اذا كان استمراره يؤدى الى تعريض السلم الدولى للخطر ، أو بعبــارة أخــرى لكى يقــرر ما اذا كان يختص بمعالجة أولا يختص •

من يعــرض المنازعات على المجلس :

١ ــ لكل دولة من أعضاء الأمم المتحــدة أن تنبــه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طــرفا فيه اذا كانت تتقبــل مقــدما فى خصــوص هذه النزاع التزامات الحل الســلمى المنصوص عليها فى المثيــاق (المــادة ٣٥/١) •

٢ ــ ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيــه اذا كانت تقبل مقــدما فى خصوص هــذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق (المــادة ٣٥/٢) •

٣ — للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينبها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) •

٤ — اذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولى للخطر — فى حله بالوسائل السليمة ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) •

٥ — ولمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا • (المادة ٣٤) ، وهو ما يسمى فى الفقه الدولى بحق الفحص •

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السليمة للمنازعات :

١ — لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى فى هذا الصدد :

(أ) ما سبق للاطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخذوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه • وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا •

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن •

٢ — ولمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف فى حل النزاع بوسائلهم، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصى بحل له ، كما فعل بالنسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ ·

٣ — ومن المقرر أن المجلس يقوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فان توصياته بهذا الصدد « ليست لها قوة الزامية • بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) » • واذا كان من شأن عدم حل النزاع استمرار النزاع وتهديد السلم والأمن أو الاخلال به ، جاز لمجلس الأمن أن يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعى (٢) •

(ب) الأمن الجماعى :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعى ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخاذ هذه التدابير • ومع ذلك فقد ذكرنا التطورات التى أدت الى صدور قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ ، والذى نقل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن فى هذا الصدد ، الى الجمعية العامة • حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها فى مجال الأمن الجماعى عن طريق التوصية ، فى حين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبة النفاذ فى هذا المجال فقط ، ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعية من فحص المواقف والمنازعات لتقرير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، واتخاذ تدابير شبه عسكرية لمواجهتها ، ولقد كان ذلك هو الفارق الأساسى فى الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة • ويعلق كلود على هذا التطور بقوله :

« لقد وافقت الدول الكبرى فى سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضاه يكون الجهاز الذى لا يستطيع أن يعمل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذى له اختصاص يبيح له المبادرة فى اتخاذ عمل قسرى نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٨٣ •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٤٥ •

الواضح ، اتفقوا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هـذا العمل في حالة انعدام الاجماع . وكان هـذا هو الاتفـاق الذى ألفته الجمعية العـامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » .

(٢) الاختصاصات الادارية والدستورية :

أ ـ سلطات انتخـابية :

نلاحظ بصـدد سلطات المجلس في اختيار أعضاء جـدد بالأمم المتحـدة ، وفى تعيين الأمين العـام للامم المتحدة ، وفى انتخـاب قضاة محكمة العـدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العـامة وهو عادة يتقـدم توصـية بشأن القبـول أو الاختيار ، وتقـوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار . ومع ذلك فصـدور توصية ايجابيـة منـه بالقبول تعـد ضرورية ، حسبما استقر عليـه العمل فى الأمم المتحدة ، وأيده فتوى محكمة العـدل الدولية بشأن قبول الأعضـاء الجدد بالأمم المتحدة .

ب ـ سلطات عقـابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة فى ايقاف عضـو يكون قـد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وحـده القرار المتعلق بانهاء الايقاف وبرد حقـوق العضوية الى العضـو الموقوف (المـادة الخامسة من الميثاق) .

ويتقـدم الى الجمعية العـامة توصيته بفصل العضو الذى يمعن فى انتهاك مبـادىء الميثـاق (المـادة السادسة) . هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى يملك أن يصـدرها ضـد أعضـاء الأمم المتحدة . والتى تدخل فى اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كما وضـحنا سلفا .

ج — سلطات دستورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة الشروط التى يجوز — وفقا لها — للدولة التى ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) .

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قررته المادة ٩٤ من الميثاق من سلطته فى أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة .

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادى والاجتماعى وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » .

ومن الاختصاصات التى يمارسها المجلس ، حقه فى دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق أو الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ .

المبحث الثـالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

أولا — سابقـة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفى، واستغرقتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء فى العهـد أم النصـوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشـأ جهاز متخصص يتولى هذه المهـام فى العصبة •

ومع ذلك فلقد اضطر العمـل الدولى ، العصبة ، أن تدخل فى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج • ففى البـداية ، وبعـد مؤتمر عقـد فى لنـدن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجـان ذات الطابع الاسـتشارى ألحقت بمجلس العصـبة • ولقـد كانت اهم لجان تأسست هى اللجنـة الاستشـارية الاقتصـادية ، واللجـنة الاستشارية المـالية ، ووجـدت أيضا مجموعة من لجـان الخبـراء الاستشارية كلجنة التنسـيق ، ولجنـة الاحصاء ، ولجنـة عقـــود القـروض الدوليـة[1] •

وقاد سـياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل فى هذا الحقل الدولى الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصـادية والاجتمـاعية مثـل مؤتمـر النقـد العـالمى عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصـادى العـالمى ، وقـد نتج عن هـذه المؤتمـرات نشأة عـدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصـالات والنقل الدوليـة ، وبنك التسويات الدوليـة ، وغيرها • وبالتـدريج صار النشاط الاقتصادى والاجتماعى أشـد تأثيرا فى نطـاق العصبة عن النشاط السياسى •

---

(١) يراجع كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٥٨ ، بويت ، المنظمات الدوليـة ص ٥٢ •

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هـذه الظـاهـرة ، وهى تلـك اللجنـــة التى عرفت بلجنـــة بـروس Bruce Committe • ولقد قدمت اللجنـــة تقـريرا بهـذا الشـأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، وبتكوين لجنـة خاصـــة مستقلة يعهـد اليها بالمسئوليات الأساسية فى هذا الحقل من النشاط الدولى •

على أن هـــذا التقرير جاء متأخرا جـدا ، فلم يؤثر فى التطــور اللاحق للعصبة ، وان أســهم اسهاما بالغ الأهمية فى صــياغة ميثاق الأمم المتحــدة(١) • ذلك أن التجربة الواضــحة للعصــبة اظهــرت النجاح الكبير الذى أظهرته وكالاتهــا المتخصصة ، والذى عــوض فشلها الواضح فى معالجة المشاكل السياسية ، وقــد كان هـــذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير فى سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفى، ولتخصيص مجلس يقــوم على الشـئون الاقتصادية والاجتماعيــة التى أضطلعت بهــا المنظمة الدوليــة ، وهو المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ، وذلك فضـــلا عن اعادة تنظيم المنظمات المتخصصــة وانشاء أنواع جـديدة منها ، وربطها بالهيــئة عن طريق هدا الجهــاز المتخصــص •

ثانيا ــ طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

توجد عــدة اعتبارات تتصــل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى :

أولها : ان المجلس عهــد اليــه القيــام بأغراض الأمم المتحدة فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية • وهـــذه المسائل تدخل فى نطــاق الاختصاص الداخلى للدول ، لــذا فلقــد خشى أن يعتــدى المجلس بتدخله فى هــذه الميــادين على ســيادة الدول ،

---

(١) بوبت ، المنظمات الدوليــة ، ص ٥٢ ، كلود ، النظــام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٢١ •

ولهـذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى أهميـة التطبيق العـام للمـادة ٢٠/٧ التى تحظـر التدخـل فى الشئون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد فى الفصلين التاسع والعـاشر ما يسوغ للأمم المتحدة أن تخـرق هـذا المبـدأ لذا « فان تطبيـق هذه الأهـداف لا ينبغى أن يخرج عن هذا الحـد » ، وقـد أملى ذلك على مؤتمر سـان فرانسيسكو أن يخرج لنـا بجهـاز للتوصية فقط ، سـواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العـامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٣ من الميثاق » ، ولايتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثانى ينتج عن الوضع الخاص بعـدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قـد نص صراحة على أن تحقيق أهـداف النظام الوظيفى للأمم المتحـدة « يقع على عـاتق الجمعية العامة ، كما يقع على المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العـامة » . وهكذا نجد المجلس فى وضـع تبعيـة مباشرة للجمعية العامة وهى تشترك معه تأدية البرامج الوظيفيـة .

والاعتبـار الثالث الذى يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن المنـاشط الوظيفية تقـوم بها أسـاسا الوكالات المتخصصة ، وهى متنـوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصـل بينها وبين الأمم المتحـدة عن طـريق المجلس ، فان المجلس ينسـق بين أعمـال الوكالات ، ويتطلب منـه هذا التنسـيق أن يسـد أوجهه النقص فى أعمالها . لذا نجـده يعمل بنفسـه فى النطـاق الذى لا توجـد فيـه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهـد اضافى[1] .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهـاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المختصصة أساسا .

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — فى العمل على تشجيع التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلاقات الانسانية على وجه العموم ، والعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا . بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ٣/١ ، والمادة ٥٥) .

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراسات :

من الوسائل الأساسية التى يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حول المشاكل التى يعالجها . وذلك بالنظر الى تعقد هذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التى توضح أبعادها (١) . وقد تفيد هذه الدراسات الدول الأعضاء وتدفعها الى اتخاذ تدابير معينة ، وقد تفيد المجلس أو الجمعية فى اصدار توصيات على أساسها — هذا وتتراوح هذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التى أعدها المجلس عن تطور الدول النامية ، أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التى أعدها المجلس عن الظرف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط . وتوجه طلبات اجراء الدراسة الى السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المتخصصة .

٢ — التوصيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو جهاز للتوصية

---

(١) نصت المادة ٦٢ على ان المجلس الاقتصادى والاجتماعى يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما ان له ان يوجه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير .

بشكل رئيسي • لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (١/٦٢) (١) •

٣ — اعداد مشروعات الاتفاقيات فى المسائل التى تدخل فى اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يعد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه • وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لمنع ابادة الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها • وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولى تناقشه الدول فيه • والمثال على ذلك هو المشروع الذى وضعه المجلس عن الوضع القانونى لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولى عام ١٩٥٤ •

٤ — الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة » • وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار فى المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفى أن يكون اقليميا • بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التى يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

---

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الاعضاء بمقتضى قراره رقم ٢٦٨ يدعوهم فيه الى تمويل برامج التنمية فى الدول النامية •

متلئبة من العلماء على أساس شخصى ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمى الذى عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) •

٥ ـ مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى فى القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، فبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ١/٦٦ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه » ، كما تقرر فى فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التى قد تعهد بها اليه الجمعية العامة » •

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب اليه ذلك » •

أما بالنسبة للدول الأعضاء فتنص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له ــ بعد موافقة الجمعية العامة ــ أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك » •

وهنا نجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذى تزايد فى السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذى أولته الدول للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية • وقد توجه نشاطه بهذا الصدد الى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التى يقدمها رأسا الى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها •

---

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ •

والميدان الثانى : هو ميدان المساعدة الفنية الموسع Expanded programme of Technical Assistance (EPTA) والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات •

والميدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨ قام على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية•

ومع ذلك فلقد أدمج هذا الصندوق فى البرنامج الموسع للتنمية عام ١٩٧٠([1]) ، وأصبح يطلق على الاثنين معا برنامج الأمم المتحدة للتنمية ([2]) UNDP •

٦ — وأخيرا يقوم المجلس بالتنسيق بين أنشطة الوكالات المتخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسوف نفرد لها الفقرات التالية •

رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

ذكرنا أن من أهم معالم نظام الأمم المتحدة ، أنه اهتم باقامة منظمات مستقلة تؤدى المهام غير السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية فى النطاق الدولى ، مع الاهتمام فى نفس الوقت بالوصل بينها وبين الأمم المتحدة • ولقد سبق أن تعرضنا لهذه المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وقلنا أن النظام الدولى الجديد ، يعترف بأسرة دولية للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحدة ويتطلب أن ينسق العمل بينهما ، بما يسد الثغرات التى تنتج من هذا النشاط « التنسيق الايجابى » ، وبما يمنع الازدواج فيه « التنسيق السلبى » •

---

(١) يراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٩ والصادر فى الدورة العشرين •

(٢) United Nations Development programme.

(٣) راجع ما سبق ص

١ ـ المنظمات التى ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التى يتم التنسيق بينها هى « الوكالات .. التى تنشأ بمقتضى اتفــاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمهــا الأساسية بتبعات دوليــة واســعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون .. » .

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحــدة ، ولا تثــور بالنسبة لهــا مشــكلة التنسيق ، كذلك لا يتــم التنســيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، اذ التنســيق لا يتم الا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر فى شــخصية هــذه المنظمــات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هــذه اللجــان الفرعية تخضــع فى نشاطها للجهاز الرئيسى الذى أقامها ، وتقتصر مهمتهــا عــادة على تقــديم توصــيات له ، لذا لا تثــور بالنسبة لها مشــكلة التنسيق(١).

٢ ـ وســائل التنســيق :

درسنا هذه الوســائل فى النظــرية العــامة ، وسنرى الآن كيف طبقها ميثاق الأمم المتحدة .

---

(١) يمكن التفــرقة بين الوكالات المتخصصة ولجــان الأمم المتحــدة الأخــرى ، على اساس الأداة القانونية التى أنشأت الجهــاز ، فاذا كانت اتفاقا ، كان الجهاز وكالة دوليــة متخصصة ، وان كان قرارا لجهــاز من الأجهزة الأخرى . كان جهــازا فرعيا ، أيا كانت درجة التميز والاســتقلال الممنوحة له (راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجــع السابق ص ٢٣١١) . ومن أمثلة الأجهــزة التى يقع الخلط دائما بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمــم المتحدة السامى لشــئون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحــدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى .

١ ـ الاتفـــاقات :

أشارت الى هذه الوسـيلة المـادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكـرت أنه « للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى أن يضـع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشـار اليهـا فى المـادة السـابعة والخمسين وأن يحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (١) •

٢ ـ التشــاور :

نصت الفقرة الثانية من المـادة ٦٣ على هـذه الوسيلة عندما ذكرت أن للمجلس الاقتصادى أن ينسـق وجـوه نشـاط الوكالات المتخصصة بطريق التشـاور معها •

٣ ـ التوصـية :

نصت المـادة الثامنة والخمسون من الميثـاق على أن « تقـوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كمـا ذكرت المـادة الثانية والستون أن المجلس يقـوم بدراسات ويضع تقـارير عن المسائل الدوليـة فى أمـور الاقتصاد والاجتماع •• الخ ، وله أن يقـدم توصـياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العـامة ، والى أعضـاء الأمم المتحـدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن •

٤ ـ التقـارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هـذا الأسلوب تنص المـادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخـذ الخطـوات المناسـبة للحصـول بانتظام على تقـارير من الوكـالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكـالات

---

(١) يراجع القسم الأول من هـذا المؤلف ، الباب الثانى •

المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه » .

٥ — الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادى والاجتماعي أن يعمل على اشراك مندوبي الوكالات المتخصصة في مداولاته أو في مداولات اللجان التي ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه في مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ — التنسيق المالى :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة في جمعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادى ، في ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح في هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار اليها في المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها ».

وتحتفظ الوكالات المتخصصة — رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة — باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تتخذ تدابير أمن جماعي ضد دولة ما ، فان الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل في الوكالات المتخصصة[1] .

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٧٠ .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تعمل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة • ولما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقول خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى • وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه • وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن •

وقد قام المجلس بتقسم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس • أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس ، أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدى مساهمة ذات قيمة فى أعماله •

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينص عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن نشبه المساهمة بالتشاور[1] •

---

(1) Wessberg, The International Status of the U. N. 1961 p. 158.

الصلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تقارن بتلك التى وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة. ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قد دعا فى كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما • كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمات الاقتصادية الاقليمية ، كمجلس أوروبا ، وذلك عن طريق تبادل الممثلين والوثائق والاستشارات والمعلومات [١] •

الاجراءات فى نطاق المجلس :

١ ـ اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه (المادة ٧٢/ فقرة ١) • وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التى يسنها. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٢/٧٢) •

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التى تتبع أمامه • وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين فى العام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالى له ، بشرط أن يكون أحدهما قبل الأسبوع الأول من أبريل ، والثانى قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة • وتستمر كل دورة قرابة شهر •

ويجوز أن يجتمع المجلس فى دورة غير عادية بناء على قرار يصدره بذلك اذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبية الأعضاء أو الجمعية

---

(١) بوبيت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامة أو مجلس الأمن (المـادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) ، ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحـدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائبـاه فى الأربعة الأيام التالية لتقـديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانيـة أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) •

ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية) •

والأصل أن ينعقد المجلس فى مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده فى أى مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) •

وبالنسبة لاعداد جـدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للامم المتحدة هو الذى يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضـه بعد ذلك على المجلس لاقراره •

وتقضى اللائحـة بأن المجلس ينتخب سنويا فى بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتناوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربيـة ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى فى انتخـاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافى العـادل ، وبالا تجمع أى مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) •

---

(١) راجع فى التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٣٦ •

(٢) المـادة السادسة من اللائحة الداخلية •

(٣) تراجع المواد من ٢٠ — ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصـادى والاجتماعى رقـم ١١٩٣ الصـادر من المجلس فى ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ •

ويختص رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهائها وادارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، واعلانها ... الخ .

وتسرى على الاجراءات المتبعــة فى هــذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العــامة .

٢ ــ لجــان المجلس :

يصرف المجلس شئونه عن طــريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية أقليمية ولجان أساســية ، ولجــان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية :

نظراً لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التى توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشىء أربع لجان اقتصادية اقليمية هى اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنــة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصــادية لأفريقيــا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المنــاطق المنتمية لهــا أو من الدول الأعضاء التى لها مصالح خاصة فى المناطق الجغرافيــة المعنيــة .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنــة الاحصاء :

وهى تقوم بدراسة وسائل تنمية الاحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تســهل عمليــة مقارنة الأرقام فى الاحصاءات التى تقوم بها الدول المختلفة .

لجنــة السكان :

وهى تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولى بشــأن الاتجاهات الخاصــة بالســكان والعوامل المختلفة التى تؤثر فى الســياسات القوميــة بشأن هــذه المشــكلة •

لجنة التنمية الاجتماعيــة :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية فى الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيــلة بتعزيز التقــدم الاجتماعى ، وتحسين تفكير الانسان •

لجنــة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجــنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمــرأة فى مختلف مجالات الحياة ، وازالة كل أنواع القيود التى تعوق تقــدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهــذا الشأن ، واتفاقيــة دولية كذلك •

لجنة حقوق الانســان :

وهى من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الانسان ، وبحث طريقة حمايتها فى المجال الدولى • هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، ومشروعى العهدين الدوليين بشأن حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقــوقه السياسية والمدنية •

لجنــة المخدرات :

وتعمل هــذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسربها الضار للانسان •

لجنة التجـارة الدولية :

وتتولى دراسة التطـورات التجارية الدوليـة ، والوسائل التى يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول الناميـة (١) •

اللجـان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هـذه اللجان الى قسمين : لجـان اجرائية ، ولجان موضـوعية :

لجـان اجرائية دائمـة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

اللجان الموضوعية الدائمـة :

١ — لجنة المعونة الفنيـة :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التى تقدمهـا الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المفروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المختلفة •

٢ — لجنـة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التى يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة فى الدول النامية •

---

(١) تراجع تفصـيلات اخـرى بمؤلف الدكتـور محمـد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٢٠٢ وما بعـدها •

٣ ــ لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير المسكن للملايين فى البلاد النامية •

٤ ــ اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقــدم التكولوجى فى برامج التنمية التى تتم فى البلاد النامية •

٥ ــ لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها •

وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنــة للموارد الطبيعية ، ولجنة لتخطيط التنمية •

المبحث الرابع
مجلس الوصــاية

اولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقــة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا فى بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، اذ وكل اليــه أمر الاشراف على ادارة الــدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولمــا كان الاستعمار قد ألغى ــ على الأقل من الوجهة الرسمية بصدور ميثاق الأمم المتحدة ــ فان المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية• ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية ــ ولو أنهــا تدخل فى دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتــالى تدخل فى جملتها فى نطــاق عمل المجلس

الاقتصـــادى والاجتماعى ـ الا أنها تتميز بتوجهها الى قطـــاع من الأقاليم الدوليـــة حرمت من أبسط حقوقها الدولية • وقاست الكثير من النظم الاستعمرى ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر . تحتاج الى تخصيص هيئة معينة لتولى المهــام الوظيفية فيها ، وهــذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية • ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية . والمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

وقد بينت المــادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنصها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة فى المــادة الأولى من هذا الميثاق هى :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين •

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمهــا نحو الحــكم الذاتى والاســتقلال حسبما يلائم الظروف الخاصـــة لكل اقليــم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هــذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لمــا قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية •

(جـ) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولاتفريق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شـــعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض •

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضـــاء وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقـــدمة ومع مراعاة أحكام المــادة ٨٠ •

ثانيا : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشـبه وضـع مجلس الوصاية ، وضـع المجلس الاقتصـادى والاجتماعى من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلا ، وانما يخضـع فى ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المـادتان ٨٣ ، ٨٥) من الميثاق •

أما عن أساليب ممارسة المجلس وظائفه ، فانه يمكننا أن نجملها فى المسائل الآتية :

١ — يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية • وتقدم السلطة القائمـة بالادارة فى كل اقليم مشـمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العـامة تقريرا سـنويا الجمعية المذكورة موضوعا على أساس هـذه الأسئلة (المـادة ٨٨) وأعطى الميثـاق لمجلس الوصاية فى الفقرة (أ) اختصاص النظر فى هـذه التقـارير • ونرى أن للمجلس بنـاء على هـذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هـذه الادارة • وأن يقـدم ملحوظاته عنها الى هـذه السـلطة •

٢ — يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية • ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) •

٣ — ينظم المجلس زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧/٢) •

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله فى تقريره السنوى الذى يقدمه الى الجمعية العـامة ، وله أن يوصى — بحسـب ما يراه ملائما — سـواء الجمعيـة العامة أو مجلس الأمن أو الدول الأعضـاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته •

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظام الوصاية تعد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فانه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التى يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغى أن نذكر أن الاتجاه العملى للمجلس قد نحا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التى تتم فى الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التى تضعها الدول المسئولة عن ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التى تدير الاقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتابيا فى العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجيب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التى تتم له يعد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا فى المجلس ، أنه لا يتطلب فى ممارسته لاختصاصه بقبول العرائض وفحصها ، أن تتقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل فى عهد العصبة ، وانما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أومن الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التى تزور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المسئولة عن

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩ •

الادارة لتتــولى التعليق عليها ، ولا يبحث المجلس فى مصدر هـــذه العرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقــدمة من أشخاص غير مقيمين فى الاقليم الموضـــوع تحت الوصاية • ويستطيع المجلس — بنـــاء على هـــذه العرائض — أن يرسل بعثات لاستطلاع الرأى ثم يرفض (١) أو يقبل الشكوى ، وفى الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه •

ثالثا — الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى حددتها المـادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتيــة مما قــد يوضــع تحت حكمهــا بمقتضى اتفاقات وصـــاية :

١ — (أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب •

(ب) الأقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالميــة الثانيــة •

(جـ) الأقاليم التى تضـــعها فى الوصاية بمحض اختيـــارها دول مسئولة عن ادارتها •

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شـــأن ما يعقـــد بعـــد من اتفاقات •

وقـــد خضع لنظام الوصاية الدولى من الأقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة أقاليم ، هى : « تنجانيقا — رواندا أوروندى —

(١) جرت عادة المجلس على رفض العرائض المقـــدمة ضـــد قضاة الاقليم ، او تلك المتعلقة بنزاع قضائى « المـــادة ٨١ من اللائحة الداخليـــة للمجلس » •

الكمرون الفرنسي — الكمرون البريطاني — توجو الفرنسي — توجـو البريطاني — ساموا الغربية — غينيا الجـديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقـد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحـدة الأمريكية •

مشـكلة ناميبيـا :

من المشاكل الأساسية فى جـدول أعمال الجمعية العـامة للأمم المتحـدة مشكلة ناميبيا • فقـد خضع هـذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحـاد جنوب أفريقيا •

وكان المفروض أن يسـتقل هـذا الاقليم أو أن يخضع لنظـام الوصاية وفقا لنص المـادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحـدة « الأقاليم أ » ، ولكن اتحـاد جنوب أفريقيا رفض عقـد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القـائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجـد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجـدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن •

وقـد طلبت الجمعية العـامة رأيا استشاريا من محكمة العـدل الدولية حـول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفتت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضـعا للوصاية ، وللأمم المتحـدة أن تمارس سلطات الاشراف عليه •

وفشلت هـذه المحاولات فى اقنـاع حكومة جنـوب أفريقيـا بالتخلى عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحـدة تقرر فى عام ١٩٦٦ انهاء انتدابها على الاقليم ، واخضـاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقـد ألغى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب •

وأنشأت الأمم المتحـدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبـع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار فى ادارته كجزء من اقليمهـــا ٠

وفى عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العـــامة تغييرها اسم الاقليم — بناء على رغبة سكانه الى اسم ناميبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا » وشـــهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ — حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحـــدة ممثلة فى مجلســـيها الجمعية العـــامة ومجلس الأمن ، وجنـــــوب أفريقيـــا فى سبيل نزع يـــد جنـــوب أفريقيـــا ومنـــع الدولة الأخـــيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن فى خصوص ما تقوم به هـــذه الدولة باعتبارها قائمة على الاقليم المحتـــل ٠

على أن الخطوات الأخرى التى لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهى تلك التدابير التى اتخذتها الأمم المتحدة فى سبيل الارتقاء بشعب ناميبيا والوصـــول به الى مرحلة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(أ) انشاء مجلس الأمم المتحـــدة لشئون ناميبيا :

وهـــو جهاز لادارة الاقليم نيـــابة عن الأمم المتحـــدة ٠ ولأول مرة تقيم الأمم المتحـــدة جهـــازا يتولى مسئوليات الادارة فى اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر ٠

ورغـــم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشأ معهدا خاصا فى عام ١٩٧٤ لكى يزود الشعب النـــاميبى بالتعليم والتدريب الضروريين لتقـــوية جهودهم فى النضال من أجل الحرية ، وأن يعدهم لتولى الأمور فى دولة ناميبيا ٠

وقد أقيم هذا المعهد فى اقليم زامبيا المجاور لناميبيا (لوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى وينوهوك عندما ينتهى الاحتلال غير الشرعى للاقليم • ويبدو أن ما يبذله هذا المجلس له أهميته الحيوية لأن كافة هذه الشعوب تنقصها الخبرة والدراية لبناء الدولة ، من هنا تأتى أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهذه المهمة •

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للاقليم وتعيين ممثل شرعى له :

فى دورة خاصة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل ناميبيا أقرت اعلانا وبرنامج عمل فى هذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانهاء احتلال الاقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحاد جنوب أفريقيا من الاقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقه فى تقرير المصير والاستقلال •

أما بخصوص برنامج العمل ، فقد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقدم المساندة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقديم أية مساعدات عسكرية لاتحاد جنوب أفريقيا •

ولا شك أن هذا الاعتراف وتحديد من يمثل هذا الاقليم فى التعامل الدولى له أهميته الفائقة فى مجال تقرير المصير •

(جـ) تحديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير • وقد قرر مجلس الأمن بهذا الصدد [١] أنه لكى يتمكن شعب ناميبيا من أن يقرر

---

(١) القرار رقم ٣٨٥ الصادر فى ٣٠ يناير عام ١٩٧٦ •

بحرية مستقبله ، فانه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت اشراف ورقابة الأمم المتحدة لاقليم ناميبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا .

ويبدو أن المجلس كان يواجه المناورات التى كانت تقوم بها حكومة جنوب أفريقيا لتقسيم الاقليم حيث أعلنت ضمها لاقليم ناميبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعد مدعية أنها تنفذ قرار مجلس الأمن آنف الذكر وكونت جمعيه وطنية قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة أنها غير شرعية ولا تمثل أمانى الشعب .

وقد استقل هذا الاقليم فى مطلع هذا العام وصار دولة مستقلة فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة .

وقد طبقت الفقرة (ب) الخاصة بالأقاليم المقتطعة من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية ، على اقليم واحد فقط هو الصومال الايطالى . وقد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنة مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحدة حتى حصل على استقلاله فى عام ١٩٦٠ . أما بخصوص الفقرة (جـ) الخاصة بالأقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ، فهى لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، اذ أنه من المستبعد أن تقدم احدى الدول طواعية على وضع أحد الأقاليم التابع لها تحت الوصاية (١) .

---

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد تام مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لايطاليا ، الدولة المسئولة عن الادارة ، حقوق فى هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجع الى ان ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحدة فى ذلك الوقت ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٩ .

٤ — اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى اقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية . لذا نثار مشكلة هامة بهذا الصدد هى : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المسئولة عن الادارة . وهى القوى التى كانت تمارس الانتداب على أقاليم الوصاية (١) . أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيد بأنها الدول المسئولة عن الادارة ، وفى العمل نجد أن هذه الدول هى التى تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط . ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن — فى حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه . لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا فى هذا الاتفاق .

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لاشراف الأمم المتحدة على الاقليم . وكذا الأساس الذى يخول للدولة المشرفة أن تدير الاقليم . كما يوضح الاتفاق السلطة التى تقوم بالادارة . وعلى ذلك نجد المادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم » .

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المسئولة عن الادارة أن تغير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض ارادتها ، اذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن . لذا وجدنا المادة ٧٩ تقرر « شروط

---

(١) تقرر المادة ٨١ مع ذلك أن السلطة التى تقوم بالادارة يمكن أن تكون دولة أو أكثر أو هيئة الأمم المتحدة نفسها . « فى الحالة الأخيرة تبرم هى نفسها الاتفاق وتوافق عليه » .

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعـديل يطرآن بعد عليها • ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التى يعنيها هـذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الاقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ،هـذا مع مراعاة أحكام المـادتين ٨٣ ، ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » •

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا للانتهاء • سوى الاتفاق الخاص بسمولاند somaliland الذى حـدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر سـنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) • ولقـد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقـوة ، أن تحـدد فترة لوصـول الاقليم الى مرتبـة الاستقلال أو الحكم الذاتى وبالتالى لانتهاء الوصاية •

ولم يمنع هـذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحررية تجتاح مختلف دول العالم •

وفى ساحة الجمعية العـامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تقـدم الدول المسئولة عنادارة الأقاليم الموضوعة تحت وصايتها • الى الجمعية العامة ، التـدابير التى اتخذتها للوصول بهـذه الأقاليم الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حتى يحـدد موعد انتهـاء تاريخ الوصاية •

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هـذا الاتجاه فى الجمعية العـامة وأدى الى تصـفية الأقليم الخاضـعة للوصاية عـدا اقليم جزر المحيط الهـادى على ما قدمنا • ولا شـك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التى تحمد للامم المتحدة •

٥ — دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل الوصاية:

حـدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى الاشراف على الأقاليم الموضوعة تحت الوصاية • فالجمعية العـامة

« تباشر وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها » (المادة ٨٥ من الميثاق) فى حين « يباشر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المادة ٨٣ فقرة/ ١) • ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٢/٨٥) • كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة وظائف نظام الوصاية فى مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (المادة ٣/٨٣) •

ومع ذلك ، فان ما يجرى عليه العمل فى الأمم المتحدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها فى فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هذا العمل الى اللجنة الرابعة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة (١) •

ومع ذلك فلقد قامت اللجنة الرابعة المذكورة فى كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للاشخاص والهيئات ، وان كان الفحص المبدئى للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية •

ونفس هذا الحكم يصدق تماما بالنسبة لمجلس الأمن • الذى ترك مهمته فى شئون الوصاية لمجلس الوصاية (٢) •

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٢ •

(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية فى قرار اصدره عام ١٩٤٩ ، مخولا للأخير نفس الصلاحيات التى يمارسها فى المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليمات بهذا الشأن • وقد انفردت الولايات المتحدة الامريكية بالوصاية على الاقاليم الاستراتيجية بمقتضى اتفاق وصاية صدق عليه مجلس الامن فى ابريل عام ١٩٤٧ ، وهذه المناطق هى جزر مارشال وكارولين وماريانا عدا جزيرة جوام •

ولكن الى أى مدى يتسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير واصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى . ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة . لذا فقد اقترحب بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق . ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص فى صلب الميثاق . ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بيانا تفسيريا ، أدمج فى تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية . قررتا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها . وان لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) . خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) .

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها فى نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فما معنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى توصية تصدر فى هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أسس المخالفات .

---

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن اعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هى الوقف عن العضوية او الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تنطبق فى هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فانه من المشكوك فيها اذا كان يترتب عليه التخلى عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ ـ الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضع لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقد وضع المجلس هذه اللائحة بالفعل • وقد تضمنت هذه اللائحة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين للرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنويا • ولقد نص الميثاق على وجوب أن تتضمن اللائحة الداخلية النص على دعوة المجلس للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (المادة ٢/٩٠) • وقد جرى حكم اللائحة على جواز عقد دورات استثنائية بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو أغلبية أعضائه •

(٢) فروع المجلس :

رغم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية فى انشاء لجان تابعة له ، مثلما فصل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان ذلك لم يمنع المجلس من تشكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للعرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

١ ـ المنازعات القانونية :

يقوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقوم بالفصل فى المنازعات القانونية هيئة قضائية كما ألمحنا من قبل ،

---

(١) بويت ، المرجع السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان • التنظيم الدولى ص ٣٠١ •

وقـد ألزمت نصـوص الميثـاق مجلس الأمن بأن يراعى توصـية الأطراف بعرض منازعاتهم القانونيـة على محكمـة العـدل الدوليـة (المـادة ٣٦/٣) (١) • ويتفـق ذلك مع ما جاء بالمـادة الأولى من الميثاق من أن من أهـداف الأمم المتحـدة العمل على حـل المنازعات الدوليـة بالوسائل السلميـة على أساس من احترام قواعد القـانون الدولى •

٢ ـــ محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة :

ولهذا جعلت المـادة ٧ من الميثـاق من محكمة العـدل الدوليـة واحدا من الأجهزة الرئيسية للامم المتحـدة • كما نصت المـادة ٩٢ منه على أن محكمة العـدل الدوليـة هى الأداة القضائيـة الرئيسـية للامم المتحـدة •

ومن التغـيرات الأساسـية التى جاء بهـا ميثاق الأمم المتحـدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهـد العصبة (٢) أنه ألحق النظـام

---

(١) هناك خلاف فى الفقه حول تعريف المنـازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دوليـة يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولى المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياسـية ، فهى لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية الحاليـة ، وهناك من يرون أنها منازعات تتصل الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تعـديل المبدا القانونى ، فى حين ان المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجـه الراى الراجح الى ان ارادة الاطراف المتنازعة هى التى تستطيع أن تحـدد صـفة النزاع ، فاذا كانت راغبـة فى حله وفقـا للقانون الدولى ، كانت المنازعة قانونية ، اما اذا لم تكن راغبة فى تطبيق المبـدأ القانونى السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع فى هذه التفرقة محمد حافظ غانم ، الامن الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ ص ٩٣٤ •

(٢) أعد بروتوكول خاص بانشاء المحكمة الدائمة للعـدل الدولى عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة مستقلة عن عصـبة الامم من حيث وضعها القانونى ، حيث يلزم قبـول البروتوكول الاضـافى لكى تعتبر الدولة عضوا بعصبة الامم ، يراجع جيرهارد فلان ، القـانون بين الامم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ •

الأساسى للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل أعضاء الأمم المتحدة مشتركين فى النظام الأساسى المحكمة (١) •

ومن النتائج التى تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلى :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاه المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسى للمحكمة) •

ثانيا : لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية • كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) •

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكونون أطرافا فيها • واذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) •

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسى للمحكمة) • كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات • وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة وللمسجل (المادة ٨٢ من النظام الأساسى للمحكمة) •

---

(١) نصت المادة ٩٣ من الميثاق على انه « يعتبر جميع اعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

خامسا : يحـــدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخــرى أن تتقاضى الى المحكمــة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بهــا (المــادة ٣٥ من النظــام الأساسى للمحكمة) (١) •

سادسا : يجرى تعــديل النظام الأساسى لمحكمة العــدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة فى ميثاق الأمم المتحــدة لتعــديل الميثــاق (المــادة ٦٩ من النظام الأساسى) ، واذا ما رأت المحكمــة اجــراء تعــديلات معينة فى النظام الأساسى ، فانها تبلغها الى الأمين العــام ليتولى اتخاذ اجراءات التعديل (المــادة ٧٠ من النظام الأساسى) •

سابعا : اذا رأت المحكمة اتخــاذ تدابير مؤقتــة لازمة للدعوى ، فانها تبلغها لأطراف الدعوى ولمجلس الأمن (المــادة ٤١ من النظــام الأساسى) •

ثامنا : اذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول اطراف فى النظام الأساسى للمحكمة على احالة المنازعات الناتجة بينها الى محكمــة تنشئها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمــة للعــدل الدولى ، تعين احالتها الى محكمة العــدل الدولية (المــادة ٣٧ من النظام الأساسى) •

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضــية ترفــع أمامها على يد الأمين العــام للأمم المتحــدة (المــادة ٤٠ من النظــام الأساسى للمحكمة) •

---

(١) نظرا للصــفة القضائية للمحكمة ، فانه من المسلم به أن علاقاتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنســبة للفــروع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترســل تقارير عن انشطتها فى البــداية ، ولكنها الآن ترسل مثل هــذه التقــارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل فى اعمالهــا من الجمعية العامة او من الأجهــزة الأخرى ، وانما كل ما يعنيه هو أن المحكمة تحيط الجمعية العــامة ، واعضاء الأمم المتحدة علما بمــا تقــوم به من انشطة ، نظرا للدور الهــام الذى تلعبــه أحكامها فى توضيح القواعد القانونية الدوليــة ، وتطويرها .

عاشرا : تتلقى الجمعية العامة للأمم المتحدة تقريرا عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ٢/١٥) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة فى أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علما بأعمالها •

٣ — صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولى :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لاقرارها •

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت فى لاهاى عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الأساسى للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلسى العصبة وجمعيتها بعد ادخال بعض التعديلات عليه فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ • وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولى • بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداء من عام ١٩٢١ • وان بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : دراسة مورتى Murty عن تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ص ١٦٤ طبعة ١٩٦٦ •

هذا وقد خضع النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى لعدة تعديلات نتيجة لما اسفر عنه العمل من نقص فى احكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استهدفت زيادة عدد القضاة ، وابقاء نظام نواب القضاة ومنعهم من مزاولة بعض الاعمال ، وقد اعتمدت بعض هذه التعديلات فى عام ١٩٢٩ ، وأدخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث اصدرت جمعية العصبة قرارا بحل المحكمة ، وبدأت بعدها المحكمة الجديدة فى مزاولة اعمالها ابتداء من ١٨ ابريل عام ١٩٤٦ ، فى نفس المكان ، وبنفس اجهزة المحكمة القديمة ، مورتى ، المرجع السابق ص ٦٩٩ •

ولقد توقف العمل بالمحكمة منذ عام ١٩٤٠ بعد قيام الحرب العالمية الثانية • وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية • وقد عرض بهذا الصدد اقتراحان على المؤتمر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارثون أوكس ، والثانى لجنة من الفقهاء اجتمعت بواشنطن فى أبريل عام ١٩٤٤ • ويتجه أحدهما الى الابقاء على المحكمة الدولية على النحو الذى كانت عليه فى عهد عصبة الأمم ، والثانى يستهدف تعديل هذا الوضع ، وانشاء محكمة دولية جديدة • ورغم أن النصر قد انعقد للرأى الثانى ، الا أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد انتهى الى صيغة توفيقية • لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسايرها حتى النهاية • ونستطيع أن نقرر أن المؤتمر كان على استعداد لأن يقبل فكرة استمرار المحكمة • الا أن صعوبة رئيسية ثارت ، هى استحالة الحصول على موافقة جميع الدول التى انضمت الى النظام الأساسى للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانية ، واختفاء عدد كبير من الدول التى كانت أعضاء فى المحكمة • ووجود طائفة من الدول التى ترغب فى الانضمام الى المحكمة الجديدة (١) • فضلا عن أن هناك رغبة فى أن تنتهى هذه المحكمة • كما انتهت عصبة الأمم التى أنشأتها ، وكانت تعمل فى كنفها ، رغم استقلالها عنها •

---

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هى الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولم يكن ممثلا فى مؤتمر الأمم المتحدة سوى ١٧ دولة فقط منها • كما كانت هناك ١٨ دولة ليست عضوا بالمحكمة القديمة • ولما كان الرأى قد استقر على الحاق النظام الأساسى للمحكمة بميثاق الأمم المتحدة ، فقد كان من الضرورى لكى يستوى هذا النظام من الناحية القانونية ، دعوة جميع الأطراف فى النظام الأساسى لتعديل هذا النظام من ناحية ، وأن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه من ناحية أخرى • هذا مع مراعاة أن من بين أعضاء المحكمة طائفة من دول المحور التى تسببت فى الحرب الثانية ، ولم يكن بالامكان دعوة هذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة • راجع على الخصوص على صادق أبو هيف ، القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٦٤ •

ومن ناحيــة ثانيــة كان لابد من الاستمرار فى الانتفاع بالثروة القانونية التى خلفتها المحكمة القديمــة • والتقاليد التى رسخت فيها وأوجدت نظاما للاجراءات والتقاضى كان له أثر فى اســتقرار العمــل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ؛ وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة •

لذا أقر مؤتمر ســان فرانسيسكو النظــام الأساسى لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبــا عن النظام الأساسى للمحكمة السابقــة ، كمــا عالج فى العــديد من النصوص مســائل الانتقال والوراثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن •

١ — نص ميثاق الأمم المتحــدة على أن المحكمة تقــوم بعملهــا الأساسى الملحق بهــذا الميثــاق وهــو مبنى على النظــام الأســاسى للمحكمة الدائمــة للعدل الدولى • وجزء لا يتجزء من الميثاق • والواقع أن هــذا النص أشــار الى الارتبــاط الصريح بين المحكمتين ، والى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) •

٢ — اعتبر النظام الأساسى الجــديد أية احالة الى المحكمة القديمة فى اتفاقــات أو معاهدات بمثابة احــالة الى المحكمــــة الجــــديدة (المــادة ٣٧/٥) •

٣ — كمــا اعتبر النظــام الأساسى للمحكمة التصريحات الصادرة بمقتضى حــكم المــادة ٣٦ من النظام الأســاسى للمحكمــة الدائمــة

---

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسى للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد فى المحكمــة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، ســامى عبد الحميد ، المنظمات الدوليــة ، المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ولا شــك أن الاحتفاظ بالفهارس وأحكام المحكمــة القديمــة ، يســهل للقضــاة الجــدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليــد التى وضعتها الأخيرة فى الميدان القضائى • يراجــع مؤلف الدكتــورة عائشــة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ •

للعدل الدولى • المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول أطراف هـذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمـة العـدل الدوليـة ، وذلك فى الفترة البـاقية من مدة سريان هـذه التصريحات ووفقا للشروط الواردة فيها •

رابعا : تنظيم المحكمـة :

ما هى الأسس التى تحكم تنظيم محكمة العدل الدولية ، وما هو الأسلوب الذى تعمل به ؟

للاجابة على هـذا السؤال سنتحدث فى البداية عن تشكيل المحكمة وكيفية اختيار قضاتها وجلسـاتهم والمرافعات أمامها ، ومدى قوتهـا الالزامية •

(١) تشـكيل المحكمـة :

نستطيع أن نتلمس الخصائص العـامة المميزة لتنظيم الأجهـزة القضائية واضحة فى تشكيل محكمة العـدل الدولية ، فالميثاق يضـع نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفللهم حصـانتهم وبعـدهم عن التأثر بأية اعتبارات سياسية أم مادية •

فالنظام الأساسى يقـرر أن هيئـة المحكمـة تتكون من قضـاة مستقلين-ينتخبون من الأشخاص ذوى الصـفات الخلقيـة العاليـة ، الحائزين فى بلادهم للمؤهـلات المطلوبة للتعيين فى أرفـع المنـاصب القضائيـة ، أو من المشرعين المشـهود لهم بالكفـاية فى القـانون الدولى ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظـام المحكمة) • ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسى للمحكمة على أن يحـدد صفات من يصلحون لهذه الوظيفـة الهامة ، على خلاف الأجهـزة الأخرى ، فلم نـر نصا يحـدد صفاتهم • وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا له خبرة قانونية عاليـة سـواء فى المجـال القضـائى أم فى مجالات العمـل القـانونى الأخرى كالفقـه • ويجب أن نتـأكد هـذه الصفة

بترشيح من شعب أهلية مختصة فى محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التى كانت ممثلة فيها) أو شعب أهلية تعينها الحكومات بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة فى محكمة التحكيم الدائمة (١) • وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى نفس الوقت • والذى يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوى أسماء جميع المرشحين • ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر • والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ٢/١٠ من النظام الأساسى) • واذا لم تتوافر الأغلبية يجوز اعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) • واذا لم تتوافر الأغلبية يتولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، وبسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لاقراره • فاذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات فى الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) •

---

(١) اجازت المادة ٢/٩٣ للدول غير الاعضاء فى الامم المتحدة ان تنضم للنظام الاساسى للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٣/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التى يمكن لمثل هذه الدول ان تشترك فى انتخاب اعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد اوضح المجلس فى قراره الصادر فى ١٥ اكتوبر عام ١٩٤٩ انه يكفى أن تصدر هذه الدول اعلانا يتضمن تعهدها بالنزول على حكم المحكمة فى القضايا التى ترفع اليها ، سواء فى نزاع منفرد او عدة منازعات . راجع فى هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولى العام طبعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) ومن قبيل ذلك ايضا ما نصت عليه المادة السادسة من أنه من المرغوب فيه ان تقوم كل شعبة اهلية قبل تقديم اسماء المرشحين .

(٢) النظام القانونى لقضاة المحكمة :

لقد حرص نظام المحكمة على أن يكفل لقضاتها النزاهة والاستقلال فى تأدية عملهم . وعدم خضوعهم لاعتبارات تتعلق بموالاة دولهم . يمكن أن نجملها فى الآتى :

١ — لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو ادارية. كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل المهن الحرة ، كما لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفة وكيل أو مستشار او محام فى أية قضية . ويمتنع عليه الاشتراك فى الفصل فى أية قضية سبق أن كان وكيلا عن أحد أطرافها أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية ، أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى .

٢ — ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم وتتجدد ولاية خمسة منهم بعد مضى ثلاث سنوات وخمسة آخرين بعد ست ، (م ١٣) وهى مدد طويلة نسبيا تكفل لهم الاستقرار وتجنبهم خشية الخضوع السريع لدولهم الأصلية .

٣ — يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

باستشارة محكمتها العليا وما فى بلدها أيضا من كليات الحقوق ومدارسها ، ومن المجامع الأهلية والفروع الأهلية للمجامع الدولية المتفرعة لدراسة القانون) .

(١) يراجع فى تفاصيل هذه الحصانات مقال لسورنسن بعنوان :

The international Court of Justice, its role in Contemporary International relations, international organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المـالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانيـة المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخـدمة (م ٣٢) •

٥ — لا يفصـل عضو المحكمـة من وظيفته الا اذا أجمع سائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ — تكفل المـادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظـام الأساسى للمحكمـة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٢) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين سـائر فروع المنظمـة الدولية • ولكن هـذا الاعتبـار غير مطلوب فى قضـاة المحكمـة • القصـد الأساسى هـو كفـالة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا تتوافر هـذه الاعتبـارات فى المنـازعات القـانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما مغلقا • ويوجـد من بين المصـادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقـرر المـادة ٣٨ من النظـام الأساسى لهـا « المبادىء العـامة للقـانون المعترف بها من الأمم المتمدينـة • « The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هـذا النص ونص المـادة التاسعة الذى يقـرر أنه « على الناخبين عنـد كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبـون حاصلين على المؤهلات المطلوبة اطلاقا ، بـل ينبغى أن يكون تاليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسة فى العالم » • ويعلق لوترباخت على هـذين النصين بقوله « يبـدو أن المؤلفين قـد قصـدو أن المبادىء العـامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القـانون المدلى ينبغى أن تجـد تطبيقا مماثلا فى العـلاقات بين الدول كأشـخاص

القانون الدولى . ويجب على المحكمة فى قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر . والمحكمة التى تمثل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية فى العالم ، هى وحدها التى تستطيع أن تبلور تلك المبادىء ، والتى يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطا (١) » .

فتمثيل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف فى العالم هو البديل الذى اشترطه النظام الأساسى للمحكمة عن التوزيع الجغرافى العادل .

ومع ذلك ، فانه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لهـا دائما ممثلون بالمحكمة . ومن ناحية أخرى . فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة على اقامة هيكل مرنا لقضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، الا أن النظام الأساسى للمحكمة قد أجاز للدول التى ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها ، وتكون خصما فى دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، واذا كان لأحد الأطراف فى دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا . ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة . ويكون لهذا القاضى نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) . ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال اذ لا يعقل أن يقوم هذا القاضى المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) .

---

(١) تنص المادة الثانية من النظام الأساسى للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ... بصرف النظر عن جنسيتهم .

(٢) المادة ٣١ من النظام الأساسى للمحكمة .

(٣) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ .

خامسا : اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائى ، ثم اختصاص افتائى ، أو ابداء آراء استشارية • وسنتعرض لهذين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائى للمحكمة :

نستطيع أن نحدده من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضى أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التى يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء المجتمع الدولى •

أ — ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حدد الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التى يجوز لها التقاضى أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد نص المادة ٣٤ التى تنص على أنه « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التى لم تجز الانضمام الى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسى يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه (١) •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للافراد العاديين أن يكونوا أطرافا فى قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن — لدولة — اعمالا لاعتبارات الحماية الدبيلوماسية — أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات ، ولا لأية وحدة سياسية بخلاف الدول أن تكون طرفا

---

(١) راجع الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٦ ، ص ٤٤٢ •

فى قضايا دوليـة أمام المحكمة • وتطبيقا لذلك حكمت محكمـة العدل الدولية بعـدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانيـة ضـد ايران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعـدل دعوى أقامهـا ضـد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحـد زعماء قبائل الهنود الحمـر (١) •

على أنه من الملحوظات الصادقة أن محكمـة العـدل الدوليـة تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقى ، وأن التلازم بينهـ وبين دائرة العضوية فى الميثاق ليست متطابقة تمـاما (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظـام الأساسى أجازا للدول غير الأعضاء التقاضى أمام المحكمـة بطريقتين :

أولا ــ بأن يكونوا أطرافا فى النظـام الأساسى لهـا : وفى ذلك تنص المـادة ٩٣ من ميثـاق الأمم المتحـدة على أنه « يجـور لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضـم الى النظـام الأساسى لمحكمـة العـدل الدولية بشروط تحـددها الجمعية العـامة لكل حالة بنـاء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المـادة الخامسة والثـلاثون فقـرة ١ من النظام الأساسى للمحكمـة على أنه : « للدول التى هى أطراف فى هـذا النظـام الأسـاسى أن يتقاضوا الى المحكمـة » • وتطبيقا لذلك أصـدرت الجمعية العـامة قرارا فى ١١ ديسـمبر عام ١٩٤٦ حـددت فيـه شروط الانضمام للنظـام الأساسى للمحكمة على النحو الآتى :

١ ــ أن تقبل الدولة النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية •

٢ ــ أن تتعهد بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية تكون طرفا فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصـوص

---

(١) يراجـع حامد سلطان ، المرجع السـابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ •

(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار اليه سابقا ، ص ٢٧٠ •

عليها فى المـادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحــدة (١) .

٣ ــ أن تقبل المساهمة فى نفقات المحكمــة بالقــدر الذى تحــدده الجمعية العـامة . هذا وقــد انضــم الى النظام الأساسى للمحكمة وفقــا لهــذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشتنشتاين .

ثانيا ــ أن تقبل فى تصريح رسمى اختصاص المحكمة بالنسبة لقضية معينة أو عــدة قضايا ، دون أن تكون عضــوا لا بالنظــام الأساسى للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحــدة . وقــد نصت على هذه الحالة المــادة ٣٥/ ٢ بقولهــا : « يحــدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقــد أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حــدد فيه هــذه الشروط بأنهــا :

١ ــ يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحا تقــرر فيه قبول اختصاص المحكمة كما تحدد فى ميثاق الأمم المتحدة ، والنظــام الأساسي للمحكمة ولائحتها الداخليــة .

٢ ــ أن تقبل الدولة الالتزامات المنصــوص عليها فى المــادة ٩٤ من الميثــاق (٢) .

٣ ــ أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نيــة (٣) .

---

(١) يراجع التقرير الرسمى لمجلس الامن بعام ١٩٤٦ ، اللقاء ٢٨٠ ص ٥٠١ .

(٢) تنص المــادة ٩٤ على ما يلى : « ١ ــ يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى اية قضــية يكون طرفا فيها . ٢ ــ اذا امتنع احد المتقاضين فى قضية ما عن القيــام بمــا يفرضه عليه حكم تصــدره المحكمة ، فللطــرف الاخر أن يلجا الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ــ اذا راى ضرورة لذلك ــ ان يقدم توصياته او ان يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هــذا الحكم » .

(٣) التقرير الرسمى لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقــاء ٦٧ ، ص ١٦٩ .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هـذه الدولة لا تستطيع — بمقتضى هـذا التصريح — أن تقيم دعوى امام المحكمة ضـد طرف قبل الاختصاص الالزامى للمحكمة • بدون موافقته الصريحة[1]•

ومن ناحية أخرى سمح النظـام الأساسى للمحكمـة للدول التى يكون لهـا مصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمـة ، بحيث يؤثر فيهـا الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضـية بشرط اذن المحكمـة (المـادة ٦٢) • كما أنه اذا كانت المسـألة المعروضـة تتصل بتأويل اتفاقيـة بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضـية ، فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخـير • ويحـق لكل دولة تخطر على النحو المتقـدم أن تتدخل فى الدعوى • فاذا هى استعملت هـذا الحـق ، كان التـأويل الذى يقضى به الحـكم ملزما لهـا (المـادة ٦٣) •

ولا شـك أن هـذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضـاء فى الميثاق أو النظـام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المـادة ٣٥ من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمـة ، عنـدما تتوافر تلك الظـروف التى أوضـحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العـدالة ، وتقـرب المحكمـة من فكرة العالميـة •

واذا كان لا يجوز للمنظمات الدوليـة أن تتداعى أمام المحكمـة ، فان النظام الأساسى قـد سـمح لهـا أن تتدخل فى قضايا معروضـة على المحكمة ، سواء بنـاء على طلب المحكمة ، أو بنـاء على مبادرة منها • لكن هـذا التدخل يقتصر على ابداء المعلومات المفيـدة فى القضـية • ولقد نصت على ذلك المـادة ٢/٣٤ بقولهـا : وللمحكمـة أن تطلب من الهيئات الدوليـة العـامة المعلومات المتعلقة بالقضـايا التى تنظـر فيها • وتتلقى المحكمـة ما تبتدرها به هـذه الهيئـات

---

(1) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٢ •

من المعلومات • كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها فى لائحتها الداخلية » • واذا اتصل النزاع المعروض على المحكمة بتأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو فى تأويل اتفاق دولى عقد على أساس هذه الوثيقة ، فعلى مسجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرسل اليها صورا من المحاضر والأعمال المكتوبة •

وواضح أن هذه الحالات ليست من حالات التقاضى ، وان صدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشخاص قانونية غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر فى سير المنازعات الدولية (١) •

ب ــ فيما يتعلق بالموضوع :

نصت المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على «ن ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة ، أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » •

المسائل التى يتفق الأطراف على احالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسى للمحكمة بأن العبرة فى تكييف المسألة بأنها سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونية فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف • والحقيقة أن هذا المعيار

---

(١) ينتقد العديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من الالتجاء الى محكمة العدل الدولية ، وقد قدمت اقتراحات عديدة للسماح لها بهذا الحق . يراجع فى التفاصيل ، الدكتور ابراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السياسة الدولية ، عام ١٩٧٣ ، العدد ٣١ ص ٦٧ . وهناك من يرون أن نصوص النظام الأساسى للمحكمة تسمح باعتبار الأمم المتحدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه فى المادة ٣٤ يراجع :

Weissberg, The International Status of the U. N. 1961, p. 195.

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا • وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو فى الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولى الحالى • لذا رأينا المحكمة تتوقف فى أحيان كثيرة عن اصدار حكمها فى مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر فى القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة • هذا ما رأيناه بوضوح فى قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى • فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها فى اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها • وأوصت الأطراف بأن يقوموا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة ، ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة [1] •

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التى تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التى قد تنشب بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها • ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يميز بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على احالة المسائل اليها وفقا للفقرة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات ، هو من صميم الوظيفة القانونية بشكل عام •

---

(١) راجع للمؤلف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Egyptienne de droit International, 1973, p. 270.

المسائل المنصـــوص عليها فى الميثاق :

وقـــد أشارت الفقرة الثانيـــة من المـــادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة » . ويبـــدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة . وقد وضع لمراجعة نص المـــادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثـــاق التى تطلبت من مجلس الأمن أن يوصى الأطراف باحالة منازعتهـــم القانونيـــة الى محكمة العـــدل الدولية . ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هـــذه التوصـــــية ؟

فى الواقع أن سلطات مجلس الأمن فى مسائل التســـوية السلمية للمنازعات ليست ســـوى سلطات توصـــية ، ومن ثم فهى ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها .

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا فى قضـــية ويمبلدون التى ثارت بينها وبين ألبانيا حـــول بعض الأضرار التى حدثت لسفن تابعة لهـــا فى مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة فى حالة صدور توصـــية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيـــا ، وذلك على أساس أن ما يصـــدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

---

(١) من هـــذا الراى الدكتور ابراهيم شحاته ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هـــذا الراى لدى الدكتور محمد حافظ غانم الذى رأى أن نص المـــادة ٣٦ من النظام الأساسى يقـــرر حالة اختصاص جديدة ، اذ أن اختصاص المحكمة فى حالة توصية مجلس الامن لم ينتج عن اتفـــاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن » يراجع مؤلفـــه ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٤ .

يعتبر قرارات ملزمة [١] .

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة في تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الالزامي للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات . وقد أورد الميثاق المسائل التي يغلب عليها الطابع القانوني ، والتي يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الالزامي وهي : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولي ، تحقيق واقعة من الوقائع اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولي ، نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض .

جـ — فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولي الحالي على اعتبار رضاء الدول بالقواعد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا . وهذا ما نراه بوضوح في ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتجاء اليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختياري ، ولا يجوز اجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع في القوانين الداخلية والذي يعتبر القضاء من المرافق التي يجبر الأفراد على الخضوع لها .

ومع ذلك فان مناقشات حامية [٢] قد دارت في مؤتمر

---

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ — ص ٣٠ وما بعدها . وقد عبر سبعة من القضاة في هذه الدعوى من عدم امكان اتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضروري لعرض الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا في وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا معبرا عنه في اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) يراجع في عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف السابق الاشارة اليه ص ٨٨٤ . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الالزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانوني الدولي أمامها • وقد فشلت هذه المحاولة ، وان أدت الى استمرار النظام الذى كان متبعا فى ظل عهد العصبة ، والذى يقرر ولاية جبرية استثنائية للمحكمة فى حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القانونية على المحكمة •

على أن النظام الأساسى للمحكمة قد رسم عدة طرق للتعبير عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١ — الطريقة الأولى ، وهى التى تتمثل فى عقد اتفاق خاص أو مشارطة بين الطرفين المعنيين ، بعد نشوب النزاع بينهما • وهى الصورة الغالبة فى اللجوء الى المحكمة • ولقد عبرت عنها الفقرة الأولى من المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة بقولها . « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون » •

٢ — وقد يكون رضاء عاما يجد تعبيره فى اتفاق أو معاهدة يقرر احالة المنازعات التى قد تنشأ فى المستقبل من تطبيقها للمحكمة [١] •

٣ — وتتمثل الطريقة الثالثة فى التصريح بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة الدولية • ولقد نصت المادة ٣٦٦ على هذا الشرط بقولها : « للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح

---

(١) توجد مجموعة ضخمة من هذه الشروط فى العديد من المعاهدات الدولية ، وخاصة المعاهدات المتعددة الأطراف التى تنعقد تحت اشراف الأمم المتحدة • يراجع مقالنا عن تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات بمجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ • هذا وقد نصت المادة ٣٧ من النظام الأساسى للمحكمة على هذا الحكم بقولها انه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على احالة مسألة الى محكمة تنشئها جمعية الأمم أو الى المحكمة الدائمة للعدل الدولى تعين فيما بين الدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٦ على أن ولاية المحكمة ، تشمل جميع المسائل المنصوص عليها .. فى المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها » .

فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبدون حاجة الى اتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونيه التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات •

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى •

(جـ) تحقيق واقعـــة من الوقائع التى اذا ثبتت ، كانت خـــرقا لالتزام دولى •

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ، ومدى هذا التعويض •

ولقد وضع هذا النص لكى يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الذين يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الالزامى • فهو يسمح للدول المستعدة لقبول الاختصــاص الالزامى بأن تفعــل هــذا فى علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص الملزم من أن يكونوا أطرافا فى نظام المحكمة (١) » •

ولقد جدت فترة اتسعت فيهــا الاعلانات الخاصة بقبول هــذا الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ، ولم يبق الآن سوى ٤٦ اعلانا من هذا النوع • كما يوجد اتجاه الى اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) •

---

(١) مقال سرنس عن محكمة العدل الدولية ، السابق الاشـــارة اليه ص ٢٦٤ وما بعـــدها •

(٢) يراجع فى أسباب هذا التراجع مقالنا عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات ، السابق الاشارة اليه • واهم هـــذه الاســـباب متعلق بتكوين المحكمة بشـــكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، واصـــدارها بعض الأحكام التى يبـــدو فيها تمشـــيها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على ما رأينـــا فى حكمها فى المرحلة الاخـــيرة من مراحل قضـــية جنوب غرب افريقيـــا •

التحفظات على الولاية الاجبارية للمحكمة :

نصت المـادة ٣/٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبـادل من جانب عدة دول معينـة بذاتها ، أو أن يقيد بمدة معينة » .

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سـنوات أو عشر مثلا ، كما أن مدى هـذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح الا فى العلاقات مع دولة أخـرى قبلت نفس الالتزام — ويجـوز أن يتم ذلك على شرط التبادل . وفى هـذه الحالة — حالة التبادل — يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التى وردت فى صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) . وعلى ذلك « فان اختصاص المحكمة لا يكون الزاميا الا اذا كان كافـة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الالزامى للمحكمة بشأن هـذا النـوع من المنازعات (٢) » .

لذا يستطيع أحـد الأطراف أن يرفض الاختصـاص الالزامى اذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قـد قبله هـو .

الثانى : يجب أن يكون التصريح الصـادر من كل من الجانبين صحيحا ، وساريا . ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند الى

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٣ . هذا وقد قبلت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدوليـة فى كل المنازعات القانونية التى تنشـأ عن تطبيـق اتفاقيـة القسطنطينية المتعلقة بالملاحة فى قنـاة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها فى هذه الاتفاقيـة .

التحديد الوقتى بتصريح آخر ، ويرفض اختصاص المحكمة • على أنه يكفى أن يكون التصريحان صحيحين فى وقت رفع الدعوى ، حتى لو انتهت مدة أحدهما أثنـاء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتنافى مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف عام ١٩٤٦ عندما أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى للمحكمة فى المسائل التى تخرج عن صميم سلطانها الداخلى ، حسبما تقرر هى « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظـام الاساسى لمحكمة العدل الدوليـة ([1]) • لأن المـادة ٣٦ فقرة ٦ من النظـام الأساسى تعطى للمحكمة الحق فى أن تفصل فى النزاع الذى يثور حول اختصاصها ([2]) ، وقد بدأت بعض الدول التى كانت قد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسـا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠([3])•

(٢) الاختصاص الافتـائى للمحكمة :

قامت حاجة ماسة منذ عهد العصبة الى وجود جهـة قانونية فى المجتمع الدولى تمد الهيئات التنظيمية فيه بحكم القانون فى المسائل

---

(١) Waldock, Decline of the Optional clause. 32 BYIL, 1955, p. 244 FF, Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 93 HR 1958, 220,

ويطلق لوتر باخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتى او التلقـائى « automatic reservation » ويعلل هـــذه التسمية بأنه يكفى أن تذكر الدولة ان المسالة تدخل فى صـــميم اختصاصـــها الداخلى حتى تستبعدها المحكمة ، بدون أن تنظر فى موضوع النزاع •

(٢) تراجع دراسة مورلى عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ •

المختلف عليها • لذا نظمت محكمة العدل الدوليـة بحيث تمارس — الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها بافتاء الجمعيـة العـامة أو مجلس الأمن أو سـائر فروع الهيئـة والوكالات المتخصصة التى تأذن لها الجمعية العـامة ، فى أية مسألة قانونية (المـادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) •

والحقيقة أن الوظيفة الافتـائية ليست بالوظيفة الهينة أو التى لا تثير نزاعا كما يبدو فى الظاهر ، بل ان الذى يحدث هو أن المنظمات الدولية لا تطلب الفتوى الا اذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ، مما يجعل لرأى المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبـيرة بين كافة الأطراف • لذا نرى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية قـد نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية • وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم اصدار الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل اصـدار الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى (١) ، ولئن

---

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل غلان ، مستندا الى رفض المحكمة ابداء راى استشارى فى النزاع حول كاريليـا الشرقية بسبب رفض الاتحـاد السوفيتى أن تصدر المحكمة مثل هذا الراى. راجع مؤلفه ، القـانون بين الأمم ، الجزء الاول ص ٢٢٢ . ويقصر بويت المنع على حالة عدم اشتراك الدولة فى الاجراءات امام فـرع المنظمة الذى طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ .

وانظر عكس هذا الراى لدى د. محمد غانم ، المنظمات الدوليـة : ص ٢٥٧ ، مفيد شـهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٠ .

والأساس الذى يستند اليه الفريق الأول هو ان اصدار الراى بدون موافقـة الدولة يعـد وسيلة غير مباشرة لاصدار احكام على الدول بالرغم منها . الا ان الواقع ان الراى الاستشارى ليس حكما ، وغير ملزم بالمرة . اما عن الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هـذه المحكمة الأخيرة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم ، على خلاف محكمـة العدل الدولية التى اعتبرت فرعا للأمم المتحدة . ولم يحدث فى العمـل أن رفض اختصاص محكمة العدل الدوليـة .

.لرأى الراجح والذى أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموافقة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى •

تنظيم الاختصاص الافتــائى :

طلب الفتــوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المــادة ٣٦) •

اجراءات اصــدار الفتــوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتــاء دون ابطــاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة • ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحــكمة أو الى أية هيئة دوليــة ترى المحكمة أو يرى رئيسها — فى حالة عدم انعقاد المحكمة — أنهــا قــد تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضــوع ينهى فيه الى كل منهــا أن المحكمة مستعدة لأن تتلقى فى خلال ميعاد يحدده الرئيس ، البيانات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمع فى جلسة علنية تعقد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (٦٦/١ ، ٢) •

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيــانات التى قدمتها دول أو هيئــات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمــة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يعينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة منعقدة • ويقتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقــدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٦٦/٤) •

وتصدر المحكمة فتواها في جلسة علنية بعد أن يكون قد أخطر بذلك الأمين العام ، ومندوبو أعضاء الأمم المتحدة ، ومندوبوا الدول الأخرى والهيئات الدولية التي يعنيها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) •

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تتبع — فوق ما تقدم — ما تراه هي ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسي الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) •

تدخل الدول في اجراءات الفتوى :

اذا لم تتلق دولة من الدول التي يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذي تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها في أن تقدم بيانا كتابيا أو أن تلقى بيانا شفويا • وتفصل المحكمة في ذلك (المادة ٣/٦٦) •

الالتزام باصدار الفتوى :

انقسم الرأي حول مدى التزام المحكمة باصدار الفتوى في حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالاجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية اصدار الفتاوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فان لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (١) •

نطاق الاختصاص باصدار الفتاوى :

يقتصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

---

(١) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسي يقول ان المحكمة تصدر فتاوى cour donnora des avis ، والنص الانجليزي يقول لها ان تعطى « may give » مما يفيد اطلاق حريتها في الاعطاء أو عدمه . والرأي الراجح والمتبع هو الالتزام باصدار الفتاوى . انظر د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ .

من المسائل (المادة ٩٦/١ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائي الذي يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية ٠

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها ٠ وهنا تبدأ المفارقة بين الاختصاص القضائي والاختصاص الافتائي : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثاني مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفراد ٠

وهذا الحق مقرر أصلا للجمعية العامة ولمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التي ترخص لها الجمعية العامة بطلب الفتوى ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ــ عدا اتحاد البريد العالمي ــ بطلب الفتوى [١] ٠

الالتزام برأي المحكمة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول ولا للجهات التي طلبتها ٠ ومع ذلك فالأثر القانوني لهذه الفتاوى في العمل الدولي ، شيء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ فيقضية جنوب غرب أفريقيا ، اذ انضمت بالاجماع الى الرأي الذي سبق أن أبدته عام ١٩٥٠ في نفس القضية مقررة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة الى العدول عما سبق لها أن قررته [٢] ٠

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هذه الآراء

---

(١) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٩١ ٠

(٢) ICJ, 1962, Rep. 319.

باحترام شديد ، وعلى أساس كونهـا تعليقات ذات قيمة قانونيـة كبيرة •

هذا وقد أصدرت المحكمة العـديد من الآراء الاستشارية ذات القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتواها التى أصدرتها فى مسائل العضوية وفى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخـدمة بالأمم المتحـدة • وفتاواها الثلاث فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتواها بخصـوص نفقات قوات الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط (١) •

سادسا : مقـر المحكمـة :

مقر المحكمة مدينـة لاهاى بالأراضى المنخفضـة • على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقـوم بوظائفهـا فى مكان آخر ، عندما ترى ذلك مناسبا • ويقيم الرئيس والمسجل فى مقر المحكمة (المـادة ٢٢ من النظام الأساسى للمحكمة) •

سابعا : القـانون الذى تطبقه المحكمة :

أوردت المـادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة تعدادا للمصادر الذى تطبقها المحكمة فى المنازعات التى تعرض أمامها ، والتى ذكـرت أن وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى وهى تطبق بهـذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العـامة والخاصـة التى تضـع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة •

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليـه تواتر الاستعمال •

---

(١) يراجع المؤلف الذى اصدرته الامم المتحـدة عام ١٩٧٢ بعنـوان حقائق أساسية عن الأمـم المتحدة ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتـور محمـد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ •

ثالثا : مبادئ القانون العامة التى أقرتها الدول المتمدينة •

رابعا : أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين فى القـانون الدولى العـام فى مختلف الأمم • على أن أحكام القضاء الدولى وآراء الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القـانون الدولى ، فهى لا تخلق قواعد جديدة ، وان كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها •

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدالة والانصـاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك • ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعـد قاعدة قانونية وضـعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصـول المنطقية التى تتفق مع العدالة •

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة اما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذى بمقتضاه وافق الأطراف على احالة النزاع الى المحكمة، أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الالزامى للمحكمة • ويقوم مسجل المحكمة باعلان هـذا الطلب فورا الى الدول صاحبة الشأن • كما يقـوم الأمين العـام لهيئـة الأمم المتحدة باخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع • ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون، ولهم أن يترافعوا شفاهة أو كتابة • وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لمـا هو معروف فى النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين بآراء الخبراء ، ولها فى كل وقت أن تعهد الى فرد أو جماعة أو لجنـة أو أية هيئة أخرى تختارهـا ، فى القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أى ممن ذكروا ابداء رأيهم فى أمر من الأمور بصفته خبيرا • واللغات الرسمية للمحكمة هى الفرنسية والانجليزية ويصدر الحـكم بتلك التى يتفق عليها الطرفان منهما ، واذا لم يتفقا ، تصدر الحـكم بهما معا ، وتبين المحكمة أى النصين هو الرسـمى .

تاسعا : حكم المحكمة :

وتفصل المحكمة فى النزاع بهيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسى للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات . على أنه فى الأحوال الأخرى يمكن أن يعفى قاض أو أكثر من الاشتراك فى الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة من تسعة قضاة . ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ولرئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأسباب التى بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه . ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف فى تنظيم القضاء الوطنى فى معظم الدول . ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه باجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف . ونعتقد أن لهذا التغيير وجاهته ، وقد أعطى الفرصة لعديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية الدولية (١).

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمه ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى .

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ مادى وقعت فيه المحكمة .

---

(١) يراجع فى هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٤٧٠ ، وبحثنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات عدد ١٩٦٩ .

عاشرا : تنفيـذ أحكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحدة ، والدول التى قبلت النظام الأساسى للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • واذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس — اذا رأى ضروره لذلك أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص نص المادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذى نص على أن أعضاء العصبة تجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصدر ، وعلى عدم الالتجاء الى الحرب ضد أى عضو فى العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفى حالة عدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحل اللازم لوضعه موضع التنفيـذ •

ورغم العيوب العديدة التى تضمنها نص عهد العصبة ، الا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطى جميع الأحكام التى تصدرها جهات قضائية دولية ، بما فى ذلك محاكم التحكيم ، فى حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية فقط ، مع أن المادة ٩٥ منه ، قد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهات قضائية أخرى (١) •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٧ •

وواضح ان كلا من العهد والميثاق لم يضعا نظاما متكاملا لتنفيذ الأحكام . ومع ذلك فان مجلس العصبة لم يكن له سلطة اصدار قرارات ملزمة تقضى بالتنفيذ فى حين ان مجلس الامن يمكنه ان يصدر قرارات تنفيذية على ما سوف نرى •

وفى حالة عـــدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عـــدم التنفيذ أربعـــة طرق هى : المساعدة الذاتيـــة Self Help ، التعـــاون مع الأطراف الثلاثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمـــال التى تصدر من المنظمات الدولية •

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعـــد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمـــادة ٣ فقرة ٤ ، والتى تمنع اللجوء الى القوة الا فى حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجـــد من بين الحالات التى تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى • ولقد تحدثنا عن هـــذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التى كان يلجأ اليهـــا عادة قبل قيام التنظيم الدولى العالمى •

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا • وقـــد كونت كل من الولايات المتحـــدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنـــة ثلاثيـــة عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقيـــة تعويضات الدول المتحالفـــة ، واتفقت على أن تعطى انجلترا الأولوية فى أخـــذ الأموال الذهبية الخاصة بألبانيا والتى وجـــدت فى ألمـــانيا ، لكى تعوضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو (١) •

أما عن الوسيلة الثالثة • والمتعلقـــة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانهـــا تعتمد على ما تقـــدمه القـــوانين المحلية من حلول بهـــذا التذأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضـــد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : Schachte, The Enforcement of Interna- tional Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 667, Vulcan, L'inexecution des decisions de la cour International de Justice. R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهى اللجوء الى المنظمات الدولية . وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذى أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم . ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق .

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوصية التى يراها ملائمة لتنفيذ الحكم . أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التى نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق . ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية فى حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول . وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد ايران فى قضية التأميم الأخيرة الزيت . وقد رفضت ايران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هى : أنه لا يوجد حكم نهائى صادر من المحكمة يلزمها بشىء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن فى أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) .

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة فى الطعن بعدم اختصاصها (٢) . وقد قضت المحكمة بعد ذلك بعدم الاختصاص .

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعى فى

---

(١) U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951.

(٢) انظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة السادسة .

غير الأحوال المخصصة له فى الميثاق ، اذ أن هـذا المنهج يعـد منهجا متخصصا ، فهو لا يواجه الا حالات تهـديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فاذا لم يكن عـدم تنفيذ حكم المحكمـة مثلا لحالة من هـذه الحالات ، فاننا لا يمكننا التسليم بامكان استخدام التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها فى الباب السابع لتنفيـذه • وهناك العـديد من التـدابير الأخرى التى يمكن أن يأمر المجلس بهـا الدول الأعضـاء ، كالتنفيذ الجبرى على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضـوية الأمم المتحـدة ... الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصـل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر فى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الأحكام فى فحص شرعيتها • فالواقـع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لهـا سلطة المراجعـة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيـدا وراء ادعاءات تتصل بعـدم شرعية الحكم أو عدم مطابقته للقانون ، أو للتجاوز فى اسـتخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتدور المناقشة فيها بحرية تامة ، فانه لا يمنع الحديث فيها عن أى شىء •

ولكن اذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملاءمة التنفيذ ، أو استحالته ، فانه قـد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (1) •

تقـدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية •

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العـدل الدولية ، تريـنا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذى كان متوقعا لهـا فى العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعـدل • فبرغم أن المحكمـة الأخيرة

---

(1) Sornsen, M., Manuel of Publio International law, 1969 p. 712.

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التى استمر عمل محكمة العــدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتــاوى التى صـــدرت منها ، والأحكام الفاصلة فى المنازعات التى صدرت عنها أقل عددا من تلك التى أصدرتها المحكمة الدائمة (١) • ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغــاية ، فما هى أسباب هــذه الظاهرة ؟

فى الواقع هناك أكثر من سبب :

١ — يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسى للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأســاسى للمحكمة الدائمة للعدل الذى وضــع عام ١٩٢٠ ، والذى نقل بدوره من مشروع انشــاء محكمــة تحكيم قضائية الذى قــدم لمؤتمر لاهاى الثانى عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسى للأمم المتحــدة ما زال يعمل وفق نظام يدين فى صياغته ومضمونه للفكر القانونى الذى ساد فى مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية فى التنظيم الدولى ، والتى لحقتهــا تطورات هامة منــذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاســع عشر حتى يومنا هــذا خطــوة واضحة الى الأمام (٢) •

(١) تلقت المحكمة الدائمة — فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٢ — ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لابداء رأيها الاستشارى فيه ، ورفعت أمامهــا ٦٥ دعوى أصدرت أحكامهــا فى ٣١ منها ، وقبــل اختصاصــها الالزامى ٣٨ دولة من بين أعضـــاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ — ٥٤ دولــة فى حين أن محكمـــة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظــر أمامها سوى ٤١ دعوى قضائيـــة ، كما لم يقبل اختصاصها الالزامى سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياســية التى عرضت على أجهـــزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسة التى عرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن ابراهيم شحاته ، محكمـــة العدل الدوليــه ومتطلبات تطوير نظامها مجلة السياسة الدوليـــة ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ . ص ٣٨ .

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ص ٤٤٧ .

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولى وجعلته يبـدو مجتمعا مغايرا تماما لما كان الحال عليـه فى أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا اليها فى مقدمة هذه الدراسـة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولى ، أو الموضـوعات الجديدة التى بدأت تدخـل فى دائرة القانون الدولى •

٢ ـ أما السبب الثانى فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجـديدة بالمحكمة بالشـكل الكافى وذلك رغـم تزايد عددها ، وتكوينهـا ثلثى المجتمع الدولى • ولعـل ذلك ما يفسر نزوع المحكمـة الى اهدار مصالح الدول الجـديدة فى بعض الأحيان (١) ، ونزوع هـذه الدول بالاضافة الى كتلة الدول الشـيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمـة أو قبولهم الاختصاص الالزامى لها •

ولقـد قدم العـديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك فى الدعوة التى وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء فى الأمم المتحده ، والى أعضاء النظـام الأساسى للمحكمة وكذا الى المحكمـة نفسها بأن تقـدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الامين العام (٢) •

ومن أهم هـذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمـم

---

(١) تجلى ذلك بوضوح فى حكم المحكمة فى قضية جنوب غرب افريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله : ص ٤٥٦ وما بعـدها .

(٢) يراجع قـرار الجمعية العـامة رقم ٢٧٢٣ (٥) ، والصـادر فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والاسئلة التى اعدها الأمين العـام متصلة بمـا يلى : دور المحكمة فى اطار الأمم المتحـدة ، تنظيم المحكمة ، اجـراءات المحكمة وطـرق العمل بهـا ، القـانون الذى تطبقـه المحكمـة يراجع فى التفاصـيل :

Criton, The Review of the role of the intenational court of Justice, Revue Héllenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقتراح آخر يدعو الى ضرورة أن تمثل المحكمة ، ليس فقط « الأنظمة القانونية الرئيسية فى العالم » وانما أيضا أنظمتها الاجتماعية . « Its Social Systems » وأيضا الثقافات القانونية لها « Its legal cultures »

واتجهت بعض الاقتراحات الى أنه من بين العناصر التى يجب أن تراعى عند اختيار القضاة ، قبول دولهم للاختصاص الالزامى للمحكمة .

٣ — والسبب الثالث يتعلق بالاجراءات أمام المحكمة ، فهى عادة اجراءات مطولة وكثيرة النفقات . لذلك فلقد قدمت العديد من الاقتراحات التى تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل الالتجاء اليها ، وتسهيل الاجراءات التى تتبع أمام المحكمة والسيطرة على المرافعات أمامها ، وحسم الدفوع المبدئية والمتعلقة باختصاص المحكمة بأقصى سرعة ممكنة .

٤ — أما السبب الرابع ، فيكمن فى وجود اتجاه هام لدى الدول باهمال تسوية مشاكلهم بالطرق القضائية ، وتفضيل اللجوء الى الوسائل السياسية ، تجنبا لصدور حكم حاسم ضدهم ، ولأن هذه الوسائل أكثر مرونة من الوسائل القضائية ، وقد تكون أجدى فى التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات . وأخيرا يسهل دائما التحلل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صدورها ، بحجج أو تفسيرات متعددة ، بينما قد يصعب ذلك بالنسبة للأحكام القضائية . ولعل ذلك يفسر التحفظات العديدة التى تضعها الدول على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل ، تلك التحفظات التى تصل أحيانا الى شل وظيفة القاضى الدولى ، وتحديد ولاية

---

(١) C. J. De Aréchaga, The amendments to the rules of Procedures of international court of Justice, AJIL, vol. 67, 1973, p.

المحكمة بالشكل الذى يرضى الدولة (١) •

٥ — ولعل أهم هذه الأسباب يتعلق بالقواعد القانونية التى تطبقها المحكمة • فمع غياب مشرع فى المجتمع الدولى الذى تزايدت وحداته ، واختلفت ثقافاته ، ظل القانون الدولى قانونا مطاطا وغير محدد • فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة • والعرف الدولى لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التعقيد الذى توجد عليه الآن العلاقات الدولية • وفضلا عن ذلك • فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التى تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدولية • وكثيرا ما عبرت فى أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولى (٢) •

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذى أدته المحكمة فى مجال الآراء الاستشارية على الخصوص • فلقد كانت أكثر تساهلا وتطورا فى مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل • ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قوات الطوارىء ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها • وفتواها بصدد تعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتى أرست مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للمنظمات والسلطات والصلاحيات التى ترتبط بها ، عدا العديد من الآراء التى ساهمت فى تأصيل وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (٣) •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ؛ ابراهيم شحاته ، مقاله عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالمجلة اليونانية للقانون الدولى ص ٣٨ وما بعدها .

(٣) صبيح مسكونى ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلى للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ .

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة فى نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاج اليهم الهيئة من الموظفين ، وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة » .

والحقيقة أن هذا النص يعبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولى الحديث ، ففى كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنتظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة بمعنى آخر ، ويبدو ذلك بوضوح كبير فى حالة الأمم المتحدة اذ أن ممثلى الحكومات يجتمعون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنية المقر الرئيسى اقامة الدليل على أن الأمم المتحدة شىء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية .

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد العصبة مجمل النظام الوظيفى الذى أتى به ويتمثل فى اسناد الرئاسة الادارية الى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين ، ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام ، ويتطلب توضيح المشكلة أن نبحث عن الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره ، ثم الدور الذى يؤديه فى خدمة المنظمة الدولية .

اختيار الأمين العام والشروط التي يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة فى المنظمة . لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التى يجب أن توافق عليها الدول الكبرى فى مجلس الأمن مجتمعة . ويكفى — بالمقابلة لذلك — الأغلبية العادية لهذا التعيين فى الجمعيه العامة . ولم يحدد الميثاق الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ، رغم أنه اشترط فى موظفى الأمانة العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل » ولا شك فى ضرورة تحقق الشرط الأول فى الأمين العام . أما الشرط الثانى فواضح انه لا يمكن أن يتوافر فى شخص واحد . ومع ذلك متبعية الأمين العام — وموظفى الأمانة العامة — لدولة ما ، مسألة هامة . ولقد أثارت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية تعرف بمشكلة الولاء . فأول الواجبات التى تلقى على عاتق الموظفين الدوليين هو واجب الولاء للمجتمع الدولى . ولقد عبر عن ذلك دراموند — أول سكرتير لعصبة الأمم بقوله « ان أعضاء السكرتيرية بمجرد تعيينهم ، لا يصبحون خداما للدولة التى هم رعايا لها ، وانما يصبحون مؤقتا خداما فقط لعصبة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » . لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تنتهج سياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الخطيرة للسياسة الدولية . ولقد أثيرت المناقشات حول هذا الإعتبار كلما كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها [١] .

---

(١) تم اختيار السيد تريجفى لى النرويجي الجنسية اول أمين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وجددت له لمدة ثلاث سنوات أخرى ، وتم التجديد بدون توصية مجلس الأمن مما دعا الاتحاد السوفيتى الى أن يعلن بطلان هذا التعيين . وقد استقال تريجفى لى من منصبه فى ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه همرشلد فى ١٠ ابريل عام ١٩٥٣ =

وبدت بوضوح بعد مقتل داج همر شلد فى ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو فى خدمة الأمم المتحدة بالكونغو • وقد أوضح أحد المعلقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتى — ويحميه حق الفيتو — لكى يتجنب تعيين خليفة لهمرشلد من بين دول العالم الحر فى أوربا وأمريكا وكل الدول التى تسير فى فلكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى • لذلك فان السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة فى أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند واسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى التى لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة •• » (١) وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل همر شلد حول الأمين الجديد • واقترح الاتحاد السوفيتى تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظام سماه الترويكا (٢) أو الأمانة الثلاثية • ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يحل محل

ولكنه لقى مصرعه عام ١٩٦١ • وتم تعيين المستر أوثانت من بورما ليشغل مدة همرشلد الباقية • ووافقت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت كأمين عام مؤقت يستمر فى منصبه حتى ١٠ ابريل عام ١٩٦٢ وفى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٦٢ ، وافقت الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين اوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أمينا مؤقتا • وفى ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثانت أمينا عاما لمدة أخرى تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧١ • وفى نهاية عام ١٩٧١ تقرر تعيين « كورت فالد هايم » ، وزير خارجية النمسا فى ذلك الوقت أمينا عاما لمدة خمس سنوات تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته فى ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يثر تعيين الأمين العام الحالى — بيرز دى كوليار — مشاكل تذكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ •

(١) نقلا من Bhuinya فى كتابه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ١١٠ •

(٢) الترويكا اسطورة روسية تتحدث عن فارس كان يجوب حقول الجليد فى روسيا بواسطة ثلاثة جياد ، يراجع فى ذلك بوهونيا ، فى مؤلفه السابق الاشارة اليه ص ١١٠ •

نظـام السكرتير العـام الواحد ، ثلاثة أشـخاص يختارون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفـة • فيجب أن يمثـل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقـد عارض الغرب هـذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصـول الى الاجماع ، وسـتكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقـد علق الرئيس الراحل كيندى على هـذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هنـاك ترويكا حقيقى ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياد ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتـاج الى قائد واحـد لكى يكفل عـدم تشتيتها الى اتجاهات مختلفـة » •

ومن ثم كان هناك اجماع على اختيار شخص واحـد ، وتم بالفعل اختيار يوثانت خلفا لهمـر شلد (١) ، وفالدهايم خلفـا ليوثانت ، وبيرزدى كوليار خلفا لفالدهايم •

النظـام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفـو الأمانة على قـدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضـلا عن ذلك ينبغى أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقـد وجدت صعوبة كبيرة فى التوفيق بين هـذين الاعتبارين ، وخاصـة نتيجة للعجالة التى اصطحبت انشاء المنظمـة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكيين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليـد الثقافيـة فى فريق ادارى كفء • والحقيقة أن سكرتير الأمم المتحدة يبذل جهدا كبيرا فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويكمن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحت ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضـمان توزيع جغرافى قومى

---

(١) يراجع فى اختيار الامين مقال لبيمان Pyman بعنوان :
The Status of the
Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة • وبالاضافة الى ذلك فلقد تم تحديد وظائف المنظمة بنفس نسبة اسهام الدول الأعضاء فى ميزانية الأمم المتحدة ، مع التقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجد نصوص الميثاق واضحة فى تطلبها الحيدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة (١) » •

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات توصية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة

---

(١) W. Jenks, Some problems of an international civil. Service, public administration, Review p. 95

دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح خيال كل المسائل ، والناجم عن التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . أن النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالمادة ، بحاجات وانفعالات ، وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر حظ فى أمره ومسلم به » .

وظائف وسلطات الأمين العام

١ — الوظيفة الادارية والفنية :

للأمين العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة الأولى ادارية وفنية ، والثانية سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى قررت المادة ٩٨ أن الأمين العام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المادة ٩٩ بقولها « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفة الأولى يقوم الأمين العام بتسيير مختلف الشئون الادارية والمالية المتعلقة بفروع الأمم المتحدة ، فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

---

(١) نقلا عن بيان فى مقاله السابق الاشارة اليه عن نظام السكرتارية العامة ، ص١٤٠ .

المؤقت لها ، ويخطر بموعد افتتاح الدورات ومكانها . ويحضر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على محاضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبقها ويبلغها للدول . ويقوم بتحضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لاقراره .

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى . ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات . على أن أهم اختصاصاته الادارية يتمثل فى الدراسات والتقارير التى يعدها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوى الذى يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفنى ومختلف البرامج التى تقوم بها الأمم المتحدة فى الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والادارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تنطوي على تأثير كبير على الأجهزة التى تقدم لها ، ذلك « ان اعداد هذه الوثائق يحمل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى اصدار القرارات على نحو خاص » .

ولقد اعترفت بهذه القدرة اللجنة التحضيرية التى كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ فى عام ١٩٤٦ بقبولها .. بينما بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها فى يدالفروع التمثيلية للمنظمة ، الا أن المهمة الرئيسية فى اعداد الحجج التى تقوم عليها هذه القرارات ، وفى تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستتوقف الى حد كبير على السكرتارية .

٢ — الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهى فى الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الادارى الأعلى . ولقد قلنا ان أساس منحها له هو المادة ٩٩ التى تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

السلم والأمن • فهذا النص يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء — بما فيهـا الدول الكبرى — على أن يكون للأمين العـام للمنظمة اختصاصات سياسية محددة •

ولقد كان هناك اتجاه فى بعض أروقة الأمم المتحدة — فى مرحلة مبكرة من مراحل الاعداد للميثاق — حـول ما اذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمسائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عـام يتولى المسائل الادارية • ولكن هـذا الاقتراح أسـقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذى وظيفـة مزدوجة يربط بين اختصـاصات كل من هاتين الوظيفتين — على افتراض أن السكرتير العـام ينبغى أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى• ولذا نجد العناصر التى تمكنه من تأدية وظيفتـه السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فاذا كان له حق حضور جلسات الجمعيـة العـامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة فى أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أهمية حقه فى تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، فى أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه فى مختلف المسائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسـع سكرتاريو المنظمة الدوليـة فى تفسـير النصوص التى تقرر اختصاصهم [1] فلقد أعطى أول سكرتير علم للأمم المتحدة — تريجفى لى — لنفسه الحـق فى الوقوف أمام العـالم على أنـه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسـم المصلحة

---

(١) براجع فى ذلك :
Ch. Winchmore, The Secrctariat, Retrospect and prospect, international organization, 1659, p. 6224.

العالمية ، والحـق فى الجلوس فى المفاوضـات مع الدول والوكالات الدولية الأخـرى باعتبـاره رئيس الأمم المتحـدة والممثل الرسمى لمصالحها التنظيمية • وقد جعل من تقريره السنوى نوعا من خطاب افتتاح الدورة البرلمـانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الاعتراض والتقييم • ووجد نفسه المـالك الحائز لنفوذ هام بواسطة السلطـة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة فى صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للاشراف على الأعمال الجـارية للهيئات التى تتفاوت من هيـئات الاشراف على الهـدنة الى لجـان المعونة الفنية • وأصبح المنسق الرئيسى للتنظيم العالمى وشخصا له مركز من المراكز الرئيسـية كمستشار ، وضابط اتصـال ، وموثق فى نظام الدبلوماسية الدولية القـديم (١) •

على أنه يبـدو أن (تريجفى لى) كان مشـغولا الى حـد ما بالتنظيـم الادارى للسـكرتارية ، لذلك فبعـد أن تولى همرشـلد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ فى تطوير وظيفته السياسية بصـورة أوسع • فلقـد بدأ همر شلديجس بأنه جهـاز سياسى مسـتقل ، لا يسـتهدف الحلول محـل مجلس الأمن أو الجمعيـة العـامة فى اختصاصاتهما ، وانما يعتقد بأنه اذا فشلت هذه الأجهزة السياسية فى تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فان مسـئولياته تتضاعف • انه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمـل (٢) • هكذا وجدناه يعلن علم ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن فى اتخاذ قرار بشـأن الأزمة فى لبنان — أن الأمم المتحـدة لابد أن تمارس

---

(١) كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص٢٩٢، بوهينا ، منظمة الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ •

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the U. N. Carnegie Endowment, New York 1954.

وفى نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ٢١ •

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة — بناء على طلبه — بأن يجرى ترتيبات عملية تساعد على تحقيق أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبية منها » •

ولقد اتسع نطاق عمل الأمين العام وأمانته بعد ازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية فى حجم الأنشطة ، ولكن أيضا كاستجابة لحاجة دول العالم فى أن تلقى على عاتق المنظمات الدولية تحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية • ولقد ترك ذلك أثرا واضحا على تطور العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) •

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمم المتحدة — حماية للصفة الدولية التى يتمتع بها موظفو المنظمة — الأمم المتحدة — الى اقرار اتفاقية مع الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفى الأمم المتحدة • وتقضى هذه الاتفاقية بتمتع الأمين العام ، والأمناء المساعدين بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وبالحصانات المقررة فى اتفاقية حصانات الأمم المتحدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين يحددهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المالية ، فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التى يتقاضونها من المنظمة • ويعفون كذلك من أداء الخدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة ، وتسجيل الأجانب • ولقد أنشئت المحكمة الادارية للأمم المتحدة للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفى الوكالات المتخصصة بها والفصل فى القضايا التى يرفعونها ضد الأمم المتحدة أو ضد

---

(١) مقال ونشمور عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولى ، ص٦٢٣ .

الوكالات . واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالغاء القرارات الباطلة والتعويض عنها • والمحكمة الادارية تعتبر فرعا مستقلا من فروع المنظمة ، وقد أفتت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) •

ونظرا لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وفق شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية • والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين العام للامم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة اعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تجيز أو ترفض الطلب ، فاذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) •

---

(١) يراجع حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ •

(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ • ومحمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٨ •

الفصل الثـالث

تطـور أجهزة الأمم المتحـدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التى صارت تعرض عليها ، وبسبب دقـة العـديد من هـذه المسائل الأمر الذى يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لمتابعتها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلى :

١ — انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منهـا هو المعنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ — انها تعمل فى استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للامم المتحدة وان ارتبطت غالبـا بالجهازين الرئيسين بشكل أو آخر ، أعنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

٣ — ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، فى حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحـدة فى قبرص أو فى لبنـان •

٤ — ان هـذه الهيئات والأجهزة قد أسدت خـدمات جمـة للانسانية سواء فى المجال العسكرى أو الوظيفى حيث أدت الى ابرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صـيانة السلم والأمن الدولى ورعاية احترام حقوق الانسان وحرياته •

تقسيم الأجهزة الجـديدة :

يمكن تقسيم هـذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيسـية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجـه

الخصوص ويهتم الثانى بمسائل التنمية الاقتصـادية والاجتماعية
أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام •

اولا : الأجهـزة العسـكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة فى مجلس الأمن أساسا ، والجمعية العامة فى بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم فى المناطق المتوترة فى العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم فى قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، البعثة المدينـة والعسكرية للامم المتحدة فى الكنغو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة فى لبنـــان •

ثانيا — الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهى أكثر الأجهزة الجـديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمى ، برنامج الأمم المتحـدة للتنمية UNDP ، منظمة الأمم المتحدة للانماء الصناعى UNIDO برنامج الأمم المتحـدة للبيئة UNBP ، مجلس الغـذاء العالمى WFC ويمكن أن ندخل فى هـذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU اذ أنهـا تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بادارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجـوع فى العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج فى هذه الأجهزة معهـد الأمم المتحـدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسئولين الوطنيين للعمل فى مجـالات التعاون الدولى •

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « الينكتاد » ، أهمية بالغة فى النشاط الذى يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادى دولى جديد يراعى مصالح الدول النـامية أساسا ويزيل الآلية الضـارة بهـا من التجارة الدولية ، كذلك تقـوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر فى تقـديم المعونات الفنية والمـالية للدول النامية •

ثالثا — الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهى أجهزة عديدة بدورها ، تضطلع بنشاط ملحوظ فى سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين UNIHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية .

الفصل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها فى الأمم المتحدة

تأخذ منظمة الأمم المتحدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلى الدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا فى شئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما يتمشى مع مصالحهم • فمن الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى grand debate بين : ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان المجتمع الدولى . فهو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكالمة • ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقة فى العصر الذى نعيش فيه ، واجتماع ممثلى الدول فى صعيد واحد يفعل شيئا أكثر من الرمز لكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصورة كاملة عن حالة العالم ، واهتماماته ومشاكله « انه ينير الوعى بالقوة والعوامل ، بالمطامح والمخاوف ودواعى القلق ، بالتغيرات وأسباب الجمود والتمنت ، وبالمثل العليا والاهتمامات التى تشكل المشاكل الدولية للعصر ، ثم تدل على المسائل الكبرى التى سيتمخض عنها المستقبل ، وبالاختصار فانه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » • ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن قيمتها بالكامل ترجع فى جزء كبير منها الى ما يمكن أن تنتهى اليه » • وقد عرف التنظيم الدولى وسيلتى التوصيات واصدار القرارات ينهى بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل الى ذلك فى الأمم المتحدة ، وما هى القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقتضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول فى مختلف هيئات الأمم المتحدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات فى النهاية •

المبحث الأول

تمثيل الدول فى الأمم المتحـدة

١ ــ قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل :

ورث المجتمع الدولى قاعدة تقليـدية كان يقوم عليها تمثيل الدول فى مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هى قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل . وهذه القاعدة تتفرع عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة فى المجال الخارجى يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيـل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتـع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخـرى . وقـد طبقت هـذه القاعدة على التنظيم الدولى منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحـدة بها بصـفة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسى فيه . وهو الجمعية العـامة . فلقد نصت المـادة التاسـعة على أنه « ١ ــ تتـألف الجمعية العـامة من جميع أعضـاء الأمم المتحدة » . « ٢ ــ لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة » . أما بالنسـبة للفروع الأخرى للمنظمة الدولية فان الميثاق راعى اعتبارات عـديدة فى تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقـة تمثيل الدول فى المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وفى محكمة العدل الدولية ، لا تخل بمبـدأ المساواة بين الدول فى التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ٢٧ عضـواً [1] تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجـدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمـل على مراعاة التوزيع الجغرافى العـادل فى هـذا الانتخاب . وكذلك الشأن فى قضاة محكمة العـدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

---

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضوا فقط حتى ١٧ ديسمبر سـنة ١٩٦٣ ، اذ وافقت الجمعية العـامة على تعديل الميثاق بزيادة الأعضـاء الى ٢٧ عضوا وقـد دخل التعديل فى دور التنفيـذ فى ٣١ أغسطس عـام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العـامة أعضاء المجلس ، وتنص المـادة ٢/٦١ على أن « ينتخب تسـعة من أعضاء المجلس كل سنة لمـدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العامة ومجلس الأمن بناء على ترشيحات الشعب الأهلية التى تعينها الحكومات المختلفة ، ومن قائمة يعدها السكرتير العام للأمم المتحدة ، تجمع أسماء كل المرشحين . وعدد قضاة المحكمة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها (المادة ٣) من النظام الأساسى للمحكمة ، وقد أوضح النظام الأساسى للمحكمة طريقة انتخاب هيئة المحكمة . والقواعد التى تتبع بهذا الشأن (١) .

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وانما رسمت قواعد مشتركة للتمثيل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهى لم تخل بقواعد المساواة .

٢ — حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يساير هذا السبيل حتى النهاية . فلقد جاء فى الجهاز الرئيسى للمنظمة — مجلس الأمن — بقاعدة مخالفة . كما أنه لم يراع قاعدة المساواة فى التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الوصاية . فلقد جاءت المادة ٢٣ من الميثاق تقول (١ — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفييتية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فيه . وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين (٢) من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس . ويراعى فى ذلك

---

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ .

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد الى عشرة بمقتضى التعديل الذى أجرى عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا فى ٣١ أغسطس ١٩٦٥ . ولمواجهة هذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ بعد تعديلها على أنه : « فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من أحد عشر عضوا الى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنان من الأعضاء الأربعة الاضافيين لمدة سنة واحدة » .

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة ، والعضو الذى انتهت مدته لا يجوز اعادة انتخابه على الفور • ويكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة فى التمثيل ، اذ عين خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وان ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كبيرة فى الفقه والعمل الدوليين • وتجرى المقارنة دائما بين هذا النص والنص الذى تم اقراره فى عهد العصبة (نص المادة ٤) فلقد جاء نص العصبة يقول :

١ — يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين والدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين فى العصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة من وقت لآخر وفقا لتقديرها •

٢ — للمجلس أن يعين — بموافقة أغلبية الجمعية — أعضاء اضافيين من العصبة يكون مندوبوهم أعضاء فى المجلس على نحو دائم • وللمجلس — بشرط الحصول على موافقة مماثلة — أن يزيد عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل فى المجلس » •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجعلا لبعضها الحق فى التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل فى تبرير ذلك [١] انه من الضرورى أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

---

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى فى وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٩ ؛ وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ .

ولا شـــك أن الدول الكبرى ــ دون غيرها ــ هي القادرة على تحمل مسئولية السهر على استتباب السلم والأمن الدوليين واعادته الى نصابه اذا ما أخل به • ومن ثم تقتضى طبيعة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل اليه الهيمنة على تحقيق السلم والامن الدوليين (١) ••

ومع ذلك فيبدو نص عهد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن • ذلك أن الميثاق قد ذكر الدول الكبرى بأسمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالما ثابتا لا يتحرك • مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير الى أنه لا يوجد شىء ثابت • وان كل شىء يتحرك • ماذا لو قلت موارد احدى الدول الكبرى وقدراتها بحيث صارت دولة وسيطة ؟ • وماذا لو حدث العكس وصارت احدى الدول فى مصاف الدول الكبرى • ان اليابان والمانيا ليستا من الدول الدائمة فى مجلس الأمن • ومع ذلك فالدلائل تشير إلى صعود هاتين الدولتين الى مصاف الدول الكبرى • بل ان امكانياتها قد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا • وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات • فيلزم لسريان أى تعديل على الميثاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضاء ومن بينهما الدول الدائمة •• ولسنا فى حاجة الى ايضاح أن نقول ماذا عساه يكون موقف هذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضاء الدائمين أو انقاصهم • أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا • فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحددهم بالاسم • كما أجاز تعيين أعضاء آخرين دائمين بالمجلس •

---

(١) من المسائل ذات الاهمية الكبرى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى ــ رغم أن نصوص الميثاق لم تتعرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، الا ان العمل جرى على انتخاب هذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقرير الدول بقيمة المسئوليات التى تقع على عاتق هذه الدول فى الشئون الدولية . يراجع فى هذا المعنى حسن الجلبى مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ .

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد نص الصحيفة كذلك أفضل ، فالميثاق جعل هذا العدد ثابتا ، ولذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس ، مع أن عددها قد يزيد في المستقبل ، ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ خلو أغلبية ثلثي الأعضاء ، وصدق عليه العدد المطلوب للنفاذ ، ومن ثم عدل نصوص الميثاق ، ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير الدائمة من ست الى عشر دول ، كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول الآسيو افريقية خمسة أعضاء ، ويمثل عضوان دول غرب أوربا ، الشرقية ، وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . ومع ذلك فيبقى العيب الرئيسى الذى لم يسمح بزيادة العدد فى المستقبل دون الالتجاء الى اجراء التعديل فى الميثاق نفسه ، الأمر الذى تصادفه صعوبات عديدة ، أما نص العصبة ، فقد سمح بامكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل الميثاق نفسه .

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من الأعضاء :

ــ أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، ثم من لا يقوم بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول الخمس الكبرى ، والواقع انه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدير أقاليم خاضعة للوصاية هى الولايات المتحدة الأمريكية وهى تدير جزر المحيط الهادى الاقليم الوحيد الباقى تحت الوصاية ، وهكذا نجد أن أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هى الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن .

٢ ـ أعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين : الأعضاء الذين يقومون بادارة الأقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين لا يتولون ادارة هذه الأقاليم • ولما كان الذى يقوم بالادارة دولة واحدة ، فان الجمعية العامة لا تنتخب الى أعضاء فى الوقت الحاضر ، اذ يوجد أربعة أعضاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية •

المبحث الثانى

التصويت فى الأمم المتحدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وان أخذ بقاعدة الأغلبيـة فى معظم المسائل ، سواء أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العـامة نجـد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبيـة ثلثى الأعضـاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصـدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المـائة زائد واحد . وقـد حدد الميثاق المسائل الهـامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضـاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضـوية ، والمسائل الخاصة بالوصـاية ، وبالميزانيـة (المـادة ٢/٢٨) .

وتحسب الأغلبيـة على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عـدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صـدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصـدر قرارات المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المـادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثـاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجـده يضـع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفـردة الحق فى الاعتراض على أى قـرار يصـدره المجلس فى المسائل الموضـوعية

---

(١) يراجع حصرا لهـذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

يتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم مجتمعة ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التى يكفى لصدورها موافقة أغلبية تسعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المادة ١/٢٦ من الميثاق) على نحو ما تطلب الميثاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المادة ٢/٢٦) •

ولقد سبق أن ذكرت أن حق الاعتراض قد آثار العديد من الدراسات والمناقشات سواء عند اقراره فى مؤتمر سان فرانسسكو أم فيما بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف • وهو ما نفعله فى الفقرات الآتية :

أولا : الاعتبارات التى يقوم عليها حق الاعتراض

١ — سلطة تتمشى مع المسئولية الدولية :

قيل ان الاتحاد السوفيتى هو الذى صاغ الاقتراحات الخاصة بوضع حق الفيتو فى الميثاق ، وصمم فى المؤتمرات التى سبقت مؤتمر سان فرانسسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى اقتنعت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له فى مؤتمر يالتا •

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكى الذى لعب دورا كبيرا فى صياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضمن فى المشروع بادىء ذى بدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بهذا الحق[1] •

نرى من ذلك أن حق الفيتو ظفر بالتأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى فى حملتهم الناجحة لجعل الاعتراف الدستورى

---

(1) L. Goodrich, The united nations security council, International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم الخاص شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (¹) .

ولقد كتب أحد الفقهاء الروس (²) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحدا من أهم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأساس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر الهامة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقاة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هذه التبعات . وأولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحدة بالتزامات تفتقر الى السلطة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هذا الهدف التمثيل الدائم لهذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدولية تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

---

(١) يتكر كلود ان الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والغرب ثار حول نقطة واحدة هى مدى استعمال هذا الحق ، وقد كان من رأيه أن يمتد نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الاخرى . النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو مورزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الاشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important Features of U. N. the Foundation stone of the orginsation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Scurity Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the onry correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هــذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجــاح الأمم المتحدة ، اذا قامت احدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه أن يخلق موقفا يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقــوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالميــة ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذه كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذه منظمة دولية[1].

ولا شــك أن لتلك الحجــة وزنها . ولكننا نــرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت فى اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية : نتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبى المتمثل فى قوة الرأى العام العالمى من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيهما ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضــدها ، بعد أن منع الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

---

(1) Shuman, The conmonwealth of Man, p. 373.

ويراجع حافظ غانم فى كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يعرقل صدور قرارات لها اهميتها لصالح الســلام ، الا انه قد يؤدى من ناحية اخرى الى منــع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر » . ويقول فى موضــع آخــر « ان الفكرة التى كانت سائدة فى دومبارتون اوكس وفى ســان فرانسسكو هى أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، واتفاقهــا هــو الضمان الأساسى لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا القيت التبعــات الرئيسية الخاصة بحفظ الامن الدولى على عاتق مجلس الأمن ، وشــكل هــذا المجلس ، وتظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التى كان من المفهوم ان يســتمر تعاونها واتحادها الذى أدى الى كسب الحرب الثانية والى انشاء الأمم المتحــدة . وتقول عائشة راتب « ان التسرع فى استخدام القــوة ضد دولة كبرى . امــر يصعب قبوله . فالاجماع فى مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حــدين ، يحمى الدول الكبرى فى مواجهة بعضها البعض ، ثم يحميها كجماعة من حكم الأغلبيــة » التنظيم الدولى ، الكتاب الاول ص ١٤٨ .

٣ ــ الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهنــاك حجة ثالثــة تساق بهــذا الشــأن ، وهو أن المســاواة القانونية بين الدول لا تقترن بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة للتمثيل النسبى بحيث تتناسب الأصوات المعطــاة للدولة مع امكانياتها الفعلية . ولقد قلنا من قبل أن الأوضاع السائدة فى النظام الدولى تعطى الدول الكبرى ــ فى داخل المنظمات أو خارجها ــ القيمة التى تساوى وزنها الدولى وليس هنــاك بذلك أى مسوغ فى رأينـا لقيام حق الاعتراض . وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول الكبرى لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهــذا الحــق لكى يدافع عن النظامين السائدين فى المجتمع الدولى ــ الرأسمالى أو الشيوعى ــ ضد الأغلبية العــددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كســلاح تدافع به الأقلية الحائزة للقــوة ضد سلاح الأغلبيــة ، كل هــذه الاعتبارات لا تستدعى فى نظرنا الابقاء على هــذا الحــق . ذلك أن الاتحــاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقليــه تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجــد الاتحاد السوفيتى يستعمل هــذا الحق فى الفترة الأخيرة . كما أنه أمكن للمنظمة الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين فى كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هــذا الاجراء . ولا شــك أنه كان لقــرار التدخل فى كوريا قيمته . ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمــل كسلطــة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطــأة الواقع . وليس من المحتم أن يقترن عملها بقيــام حرب عالميــة . ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهــدف فى كثير من الحــالات . ومما يؤيد دعوانا ما نراه فى العمل . فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة فى فترة ليست قصيرة فى عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لامكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصــة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) . من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانونى ، ويؤدى الى اضعاف المنظمة الدولية ، وينبغي تعديل الميثاق بالتخلص منه .

ثانيا : حدود حــق الاعتراض :

استشعرت الدول الكبرى وهى تضع الأسس الأولى التى ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التى يستعمل فيها حــق الاعتراض . ولقد تم الاتفاق على أن هــذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية . كما اتفقت الدول على اقرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصــما وحكما فى نفس الوقت ، وعلى ذلك ففى المسائل المتصلة بتســوية المنازعات بين الدول تسوية سلميــة اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طــرفا فى النزاع ، ويقتضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائيــة من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى .

---

(١) يهاجم العــديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مجافاته لفكرة المساواة فى السيادة نذكر منهم Maciver, Kelsen ، فهنــاك تعارض فى رأيهم بين قاعدة اجمــاع الدول الخمس الدائمــة فى المجلس ومبــدأ المساواة ، ويذهب كلسن الى ابعد من ذلك فيقرر ان قرارات مجلس الأمن تعــد باطلة ، لأن تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبــدأ السيادة المنصوص عليــه فى المبادىء التى يجب أن تراعيها الأمم المتحدة .

ويقــول Bhuinya فى مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٨٧ ان استبعاد حق الفيتو هو الذى يمكن ان يعطى فقط معنى لمبــدأ السيادة المنصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريش ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذى يبدو ان معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشــائع أن يوضع عدد الاعتراضات فى قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منهــا هى أن الاستعمال التعسفى للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .

« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله الســابق الاشارة اليه بعنــوان « مجلس أمن المنظمــة الدوليــة بمجلة التنظيم الدولى ، عام ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعية يجوز استعمال حق الاعتراض بصددها ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق . ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحا فى مؤتمر سان فرانسسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها فى المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هى تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس فى غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس ، وقد استقر العمل فى مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة فى جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية . على أن الفصل فى كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يعد بذاته مسألة موضوعية ، ومن ثم يمكن لأى عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحول دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض ، واذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى فى فقه القانون الدولى بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) .

---

(١) يراجع فى هذا المعنى كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ص ١٣٧ .

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية .

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية فى بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسعة من أعضاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس » .

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يضع الميثاق معيارا للتفرقة بين ما يعد نزاعا وما يعد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكييف المسألة ويعتبر قراره بهذا التكييف من قبيل المسائل الموضوعية التى يجوز فيها استعمال حق الاعتراض . ولقد فشل العمل فى الأمم المتحدة فى وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعد موقفا ، وما يعد نزاعا (٢) ،

---

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من راى المملكة المتحدة انه لايمكن لاى دولة — حتى ولو كانت عضوا دائما — ان تصوت فى قضيتها الخاصة . اما روسيا فلقد كان من رايها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهام ، ولا يمكن أن يضمن الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق . ومع ذلك فلقد اقتنع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت فى اجتماع يالتا ، جودريش ، مقاله عن مجلس الامن ، سابق الاشارة اليه ص ٢٨٠ .

(٢) من المقرر أن ادعاء دولة ما ، لأمر على دولة انكرته ، يجعلها طرفا فى نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصومة ، فى حين أن الموقف هو حالة عامة تنطوى على مشكلات سياسية تتصل بعموم المجتمع الدولى اكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات . ولقد حاولت الجمعية الصغرى أن تسهم فى حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا فى هذه الحالات : الاتفاق بين أطراف معينة على وجود نزاع ، ادعاء دولة بأن دولة او دولا اخرى خرقت التزاماتها الدولية او أتت عملا

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المنازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا • ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ • وامتنعت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق كورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ • ومع ذلك فمن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول ان المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك الى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة فى تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن : نزاعا أو موقفا ، مسألة اجرائية أم مسألة موضوعية • وتستطيع دولة واحدة منها أن تشل عمل المجلس فى أى من هذه المسائل اذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأمر يشكل نزاعا وليس موقفا • ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التى وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذى تتمتع به الدول الكبرى [١] •

اثر الغياب أو الامتناع عن التصويت [٢] :

استقر الرأى على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدى الى

=

يهدد السلم او الأمن الدولى ، وانكار الدولة أو الدول المشكو فى حقهما هذا الادعاء وادعاء دولة بان دولة اخرى اخلت بحقوق دولة ثالثة ، واقرت الدولة الأخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادى الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ •

(١) يراجع فى هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) يراجع كوليسارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨٢ ، والمراجع المشار اليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٣ ، ١٦٤ .

القـول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هى تتطلب أصـوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيـل التغلب على تلك المشكلة التى هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : أثر مباشرة حق الاعتراض :

اذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضـه على قـرار ما ، امتنع على المجلس المضى فى الاقتراع عليه ، فاذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضـو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع فى المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتى حق المجلس فى مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع فى جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغى التعويل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يمنـع اتخـاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حـق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذى سـيطر على الدول الصـغرى فى مؤتمر سان فرنسسكو من جـراء تقرير حـق الاعتراض ، ورغـم المحاولات العديدة التى بذلتها للحـد منه أو تقييـده الا أنهـا على ما رأينا فشلت فى أن تصل الى أية نتيجة واقـد هـدد ممثل الولايات المتحـدة فى المؤتمـر بأنه اذا لم يتقـرر هـذا الحـق فان دولتـه لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهـذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثـال قرار الجمعية العـامة الصـادر فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد فى استعمال هـذا الحـق • وفى عام

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ١٩٢ •

(٢) جود سيد ، طبيعة ووظيفة المنظمـة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٧ •

١٩٤٧ ، أحالت الجمعية العامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العامة التى أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ • ولقد رأت هذه اللجنة أن تقييد حق الاعتراض يتأتى بالوسائل الآتية :

١ — التوسع فى المقصود بالأعمال الاجرائية ، واضافة مسائل أخرى غير تلك التى نصت عليها الدول الكبرى فى تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسسكو •

٢ — الاكتفاء بصدور القرارات بأغلبية سبعة ما من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) •

٣ — على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance. مع الأخذ فى الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولى •

٤ — لا ينبغى استعمال حق الاعتراض فى المسائل الجديدة التى تسند الى مجلس الأمن بمقتضى اتفاقات خاصة •

ومع ذلك فلقد رفضت الدول الكبرى أى تعديل فى نظام التصويت • وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التى مارست حق الاعتراض ، هى

---

(١) المفروض ان تكون الاغلبية تسعة اعضاء ، بعد التعديل الذى جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد اعضاء المجلس ، وزاد فى النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس بجعلها تسعة بدلا من سبعة •

(٢) يراجع فى التفاصيل جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها •

الاتحـــاد السوفيتي • ومع ذلك فلقد تم ذلك في ظـــل ظـــروف كانت تقتضي أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغربيـــة السائدة في مجلس الأمن • وقد تعرضـــنا من قبل لموقفـــه بشأن الأعضاء الجـــدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه أكثر من كونه يعترض على دخـــول دول جديدة في المنظـــمة • كذلك اتخـــذه لمناصرة الدول الجديدة ، في قضاياها ضـــد الدول الاستعمارية ، كموقفه في الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصـــادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور في قنـــاة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتي لم يعد على معارضته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بعد أن دخلت الصين الشعبية في المنظمة الدولية : كعضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدي الى اعادة تقييم الموقف بأكمله في الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يخف كثيرا عن ذي قبل ، بعد أن خفت حـــدة الحـــرب البـــاردة بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحـــدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغي أن يحجب الجهود التي يجب أن تبذل لتحقيق أحـــد هدفين اما الغـــاء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا انه يعد عقبة امام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط ينطبق عليهما وصف الدولة الكبرى هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي •

المبحث الثـالث
القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدوليــة ، تنتهى مداولاتها باصـــدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصـيات وتصريحـات ، واتفاقات ، وقرارات ملزمة (١) ٠

وقــد تثور صعوبة فى التمييز بين التوصيات ٠ ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التى تلتزم الدول بتنفيذها ٠

ومع ذلك فالذى يوضــح المشـكلة أن ننظر الى الجهــه التى أصدرت القرار ٠ فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات ٠ وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهى تتمتع بسلطة اتخاذ القــرارات فى بعض الأحيـــان (٢) ٠

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثـاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجمــاعى ، وتنظيم التسليح ، ومن ثم فقــرراته فى هــذا الشــأن لهــا قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها ٠ ولقــد رأينــا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته ٠ وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وسـيلة التوصيات عنــد تطبيق الفصــل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية ٠

على أن الذى يثـور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضــاع الداخلية ٠ وهى اصدار التوصيات بشأن قبــول الأعضاء الجــدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ٠ فالنصوص تجعــل سلطة اصــدار القرارات فى هــذا الشأن للجمعية

---

(١) يراجع ما سبق ص ١٣٨ وما بعدها ٠
(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق ٠

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فما هى قيمة هذه التوصيات ؟ الواقع أن العمل جرى على أن التوصية فى هذه الحالات ملزمة ولقد رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفتت بأنها ملزمة لكى تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد فى الأمم المتحدة • وأبلغ دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل الموضوعية التى يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها • ولا شك فى أن هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها •

أما الجمعية العامة ، فان اختصاصها فى المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وبتحقيق المنهج الوظيفى ، وكافة اختصاصاتها المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهى تصدر بصفة توصيات • فالجمعية لا تملك اصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلتزم الدول باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل فى نزاع ما بطريقة ملزمة • غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مردها أنها تعبر عن الرأى العام الدولى الذى لم يعد بامكان دولة أن تتجاهله فى الوقت الحاضر ، والا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء عليها •

وفى مقابل ذلك ، وفى ذات المسائل التى يملك مجلس الأمن اصدار التوصيات الى الجمعية العامة بشأنها — وهى المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلى للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق اصدار القرارات التى تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها •

أما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية فانهما يعملان بطريق التوصيات التى يوجهانها الى الجمعية العامة ، وللأخيرة الحق فى أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة •

تبقى محكمة العدل الدولية • وهى تعمل بأسلوبين : الآراء الاستشارية ، وهى غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهى ملزمة على ما رأينا من قبل •

القســـم الثـــانى

الوكـــالات المتخصـــــصة

الفصـــل الأول

الوكالات المتخصصة والقـــانون الدولى للتعاون

المبحث الأول

التعـــريف بالقـــانون الدولى للتعـــاون

١ ـــ قانون التعايش وقانون التعاون الدوليـــان :

ذكـــرنا فى مقدمة هـــذه الدراسة أن هيكل العلاقات الدولية قـــد تغير بدخول أعضاء جدد فى الأسرة الدولية ، وبتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولى ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشـــكل عام [1] •

ولا شـــك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التى كانت تستعمل فى النطاق الدولى • وتؤثر تأثيرا كبـــيرا على هيكل القـــانون الدولى والأساليب الفنيـــة التى كانت تســـتخدم عادة فى نطاقه • وقـــد أدت هـــذه الظـــاهرة الى التمييز بين فرعين رئيسيين من فروع القـــانون الدولى : الأول ، هو القـــــانون الدولى للتعـــايش ، وهو الذى ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضـــــها البعض فى سلام دون أن تقوم احدى الدول بالاعتداء على الأخـــرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ الســـلم فى معناه الشكلى ، أو ما يســـــمى

---

(١) يراجع ما سبق ص ٥ وما بعدها •

بالسلم السلبى • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهـذا القانون عند حديثنا عن مبادىء الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القـوة فى العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول فى السيادة ومبدأ حظـر التدخل فى شئون الدول الأخرى •

على أنه لم يعـد بالامكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وانما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضـها البعض • لقد تغيرت طبيعة العـلاقات الدولية وزاد الارتبـاط بين الدول الى الحد الذى جعل من التعاون المشـترك بين الدول : حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادىء القـانون الدولى العـرفى ، وهـذا هو موضـوع القانون الدولى للتعـاون •

٣ — الوكالات المتخصصة هى أسلوب تنظيم التعاون الدولى :

ويقوم القانون الدولى للتعـاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول : ويبحث عن أفضـل الأساليب الكفيلة باشباعها •

ويستعين القانون الدولى للتعاون بالعديد من الوسائل التى ينظم بها هـذا الاشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التى تسهل التبادل التجـارى بين الدول — كالاتفاقات التى تحتـوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهى أهم صـور اشـباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الاشباع فى فكرة الاتحادات الدولية ، والتى تطورت فى ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحـدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سـماها ميثاق الأمم المتحـدة •

٣ — طبيعة القـانون الدولى التعاون :

ثار خلاف فى الفقه الدولى عما اذا كان قانون التعـاون الدولى يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض الى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات محددة فى حقــول التعاون الدولى • ويصعب على ذلك القول باعتباره قانونا (١) • فى حين اتجه البعض الآخر الى أن المــادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثــاق تسمحان بالقــول بوجود التزام دولى يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لاشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التى وردت بالميثاق (٢) •

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التى كلفتها الأمم المتحدة بصياغة مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة الى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضــها البعض بصرف النظر عن الاختلافات فى الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their Political, economic, and social systems.

٤ ــ عالميــة القانون الدولى للتعــاون :

من المشاكل التى أثيرت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادىء التعاون والصداقة ، مشكلة ما اذا كان الالتزام بالتعــاون الدولى ملزما لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذى جرى فى اللجنة بين مؤيد ومعارض ، فقد أكد النص الذى جاءت به اللجنة أن هــذا التعاون واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما اذا كانت عضوا أم غير عضو فى الأمم المتحدة ، على أساس أن هــذا المبــدأ من المبادىء العرفيــة ، وليس مجرد مبدأ اتفاقى • لقد نص الميثاق على اقامة العــلاقات الدوليــة

---

(١) Kelsen. The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع أقوال ممثل تشيكوسلوفاكيا فى لجنــة صــياغة مبادىء القانون الدولى للصداقة والتعاون بين الشعوب •
U. N. Coc. A/aC - 61 L 537.

على أسس معينة ، تقضي باحترام المبادىء التى جاء بها . واحترام هذه المبادىء يعد شرطا مسبقا لقيام النظام الذى أتى به ، وانصراف أى دولة عن اتباع هذه المبادىء ، من شأنه هدم هذا النظام الدولى .(١)

ويتصل بعالمية هذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — فى نطاق التعاون بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ذكر النص الذى اقترحته اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعاون مع بعضها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات فى أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .. متجردة من التمييز بينها على أساس هذه الاختلافات » .

● — ميادين التعاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكى تشمل ، ليس فقط « النطاق السياسى بالمعنى الضيق لهذه العبارة » ، وانما عدة أنشطة تتضمن جزءا من المسائل التى كانت تعتبر فى النطاق الخاص للدولة (٢) . لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون .. فى مختلف ميادين العلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على السلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقدم الاقتصادى الدولى ، والرفاهية العامة للدول » .

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهى تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولى ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلى المتمثل فى منع استخدام القوة ، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وانما أيضا السلم الايجابى المتمثل فى انشاء

---

(1) B. Babovic, the Duty of States to cooperate with one another in accordance with the charts, Belgrade, 1972. p. 32655.

(٢) أقوال مندوب غانا بلجنة الصياغة A/ac. 125/5 R. 34.

« الظروف المادية لقيام السلم » وفى بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما دام أن الهدف المبتغى ليس — فى النهاية — الا التجنب المستمر لأسباب التمييز فى العلم والمرتبط بعدم التكافؤ الاقتصادى والاجتماعى (١) .

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقول التى يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغى من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين . وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، اذ هو الهدف الشامل لكل نظام الأمم المتحدة .

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون الدولى فى نطاق حماية حقوق الانسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الانسانية للجميع وازالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » .

ومع ذلك أولت الدول التعاون الاقتصادى والاجتماعى أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا . لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

---

(١) مقال بابوفيك عن واجب التعاون الدولى طبقا للميثاق ، السابق الاشارة اليه ص ٣٠٧ . وقد اقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد UNCTAD » انه من المبادىء الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وان التنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغى أن يمثلا الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغى أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلغراد التى انعقدت علم ١٩٦٤ ؛ ص ٣١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلى الدول فى كل الاجتماعات • وتحدث بعضهم عنها قائلا ان العلاقات السلمية ينبغى أن تقـوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فانه ينبغى أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعـــاون الاقتصادى (١) • ولكن الدول اختلفت فى الطريقــة التى يمكن التعبير بهـا عن ضرورة هـذا التعـاون • فمثلا ، ركـزت الدول النامية على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعـــاون الدولى ينبغى أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادى ، مع التمسـك مبادىء الاستقلال الاقتصادى بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجـدنا الدول الغربية تتجه الى أن تعطى للتعـاون مفهوما ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضــاء فى الأمم المتحدة ، أن تصـيغ سـياستها الاقتصادية ، وسياستها تجـاه أية مساعدة اقتصـادية ، تقـدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم فى تسهيل النمـو الاقتصادى والتقدم المتوازن فى مستوى الدخول على نطـاق العـالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبمـا يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لهـا وضمان حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ولقـد أحس العـديد من ممثلى الدول المتخلفة نفسـها بضرورة ضـمان المساعدات التى تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنـة • وعلى هـذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنيـة والثقافيـة والتجارية على أساس مبدأ المساواة فى السيادة ، وعـدم

---

(١) اقوال ممثلى تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC./125. 34 ويعلق احـد الفقهاء على ذلك قائلا انه نتيجـة للظروف الاقتصادية المعقدة التى سادت العالم فى فترة ما بعـد الحـرب العالميـة الأخيرة ، فلقد شغلت سياسـة التعاون الدولى فى الميـادين الاقتصادية بال الدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت فى كافـة الاجتماعات أفكار عن التعـــاون فى مختلف المجـالات فان ذلك يعنى على الخصــوص الحقـل الاقتصادى . مقال بلبوفيك السابق الاشارة اليــه ص ٣١٣ •

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعاون فى كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصة الى الحاجة الى التعاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية . وعلى هذا جاء نص الفقرة الثالثة يقول : « ان الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية ، فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتجارية ، وفقا لمبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم التدخل » .

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون فى هذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافى والتعليمى الدولى ، ولتحقيق النمو الاقتصادى على مدى العالم كله ، وعلى الخصوص فى نطاق الدول المتخلفة .

وألزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تتخذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هذه الأهداف . ولا شك فى أنه من أهم التدابير المشتركة التى يمكن أن تتخذ بهذا الشأن . هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) .

المبحث الثانى

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولى

١ — الاتحادات الدولية :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هى أهم الأدوات التنظيميه التى تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولى ، تلك المنظمات التى وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية فى شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعاون الدولى ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل .

---

(١) أقوال ممثل الهند باللجنة : U. N. Doc. A/AC. 125/L. 28.

٢ ـ اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدوليـة :

كان التعـاون الدولى فى مختلف مجالات الأنشـطة البشرية من الأهداف التى ابتغتها عصـبة الأمم ، انطلاقا من النظـرية الوظيفية التى رأت فى قيام التنظيم الدولى بهـذه الأنشـطة تهيئة الأحوال اللازمة لوجود سلم دولى حقيقى على ما رأينا من قبل • لذا كان من الطبيعى أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصـل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جـزء لا يتجـزأ من التنظيم الدولى العالمى ، وأن تعمل على التنسيق بين أوجه نشاطهـا المختلف •

وقد سبق أن ألمحنا الى قيـام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحا ملحوظا فيـه ، عوضـها عن الفشـل فى الأنشطة السياسية • وقد قدمت هـذه اللجنة تقـريرا عام ١٩٣٩ ، وضمنته عدة توصيات من بينها ضرورة انتقـال السلطات الوظيفيـة للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لاتطغى ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشـاء منظمات مستقلة تعمل فى مختلف النـواحى الانسانية ، تحت اشراف العصبة •

ومع أن هـذه التوصيات ظهرت متأخرة ـ عام ١٩٣٩ ... بحيث تعـذر على العصبة أن تفيد منها ، فان البعض يرى أن النجاح الذى أحرزته المنظمات المتخصصة فى ظلها ، كان التعـويض الرئيسى افشلها فى الميدان السياسى ، كما أن كشـفها لامكانيات التعـاون الدولى فى نواح كانت بعيـدة عن الاهتمام العـالمى ، الذى كان فى ذلك الوقت سياسيا بالدرجة الأولى ، يمكن اعتبـاره أعظم اسـهام أسهمت به العصبة فى العـالم الحديث [١] •

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٥٢٠ ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء ـ عند وضع عهد العصبة ـ فى جدوى وضع

٢ ــ الوكالات المتخصصة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التى شكلتها عصبة الأمم عام١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصــبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمــر سان فرانسسكو ، فلم تتردد الدول فى ضرورة اقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بناحية من نواحى النشاط غير السياسى ، أو الاقتصادى والاجتماعى فى العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمــات الهامة منها وبين الأمم المتحــدة •

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالته فى الميثاق، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، والتزام الدول الأعضاء بتحقيقه • وفى نطاق هـــذا البـــاب نظم الميثاق كيف تنشأ هــذه المنظمات والعــلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ ــ فنجد المــادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساســية بتبعات دولية واســعة فى الاقتصــاد والاجتماع والثقــافة والتعليم

= نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفى ، ولم يكن ولسون متحمسا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سمطس صمم على أن تورد بالعهد نصــوص المواد من ٢٣ ــ ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفى ، وعلى اساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فانشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشئون الاقتصادية والتجارية . يراجع فى ذلك مؤلف ووتر ، تاريخ عصبة الامم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هــذا وقد نصت المــادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادارية السابقة عليها والتى سيتم انشاؤها فى المستقبل.

اما المــادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وأبعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وانسانيــة للرجال والنســاء والأطفال . .وتحقيقا لهــذا يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشئون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة.

٢ — وتبين المادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة فى الدعوة — « عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة فى هذا الفصل.

٣ — كما يحدد الميثاق فى المادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى عاملا تحت اشرافها .

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالنسبة الوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصل بينها وبين الأمم المتحدة (المادة ٦٣ فقرة ١) ، وتعطيه سلطة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تعطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقديم تقارير له عن عملها ، واصدار التوصيات لها (م ٦٣/١) .

وهكذا نستطيع أن نذكر أن الوكالات المتخصصة تعاون الأمم المتحدة فى تحقيق أهدافها فى النطاق الوظيفى ، أى فى مجالات الأنشطة غير السياسية .

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهذا الغرض [١] .

---

(١) سبق ان عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفى كمنهج يتجه اساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعة يتعين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويعم السلام فى العالم . ولكن ثمة وجهة نظر اخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفى =

١ — طبيعة النشاط الوظيفى للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهـذه النظرة أو تلك ، فان الشيء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية فى حياتنا الدولية • وهى تقـوم بتأدية خدمات جوهرية لاتستطيع الدولة بنظامها الحـالى أن تؤديها • ولكى نفهم الدور الذى تؤديه المنظمات المتخصصة فى عالم اليوم ينبغى علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء فى ميادين نشاطها • فهو يقـوم بتقصى الحقـائق على النطاق الدولى ، واجـراء البحوث الخاصـة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسئولين فى الحكومات الوطنية ، وتشجيع وضـع نمـاذج توحيدية ، وتنسـيق البرامج والسياسات الوطنية • وباختصار فان دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنـة للتعاون الدولى لكى تهيىء بعض العنـاصر الجوهرية التى تحتاج اليها تلك الهيئات لكى تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سـوى ذلك فالباقى متروك لكل دولة على حدة لكى تنفـذه بنفسـها •

والنوع الثانى يتولى ادارة مرافق عامة دوليـة بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التى تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافى خارجة عن النطاق الاقليمى للدول المعنية • على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لصلحة الهيئة الدولية • ونجـد مثالا واضحا لذلك فى بعض المنظمات

= غاية فى حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم اهمية • فالهـدف الرئيسى الأعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قدما بالرقى الاجتماعى ، ورفع مستوى الحياة فى جو من الحرية اوسع .. وحتى المحافظة على السـلام الدولى ، وانقاذ الجنس البشرى من ويلات الحرب ، ليست سوى بادرة دوليـة لازمة ، وعلى الرغـم من لزومها فان السلام ليس سوى وسـيلة لغـاية ، وظرف يتعين توافره من قبل ، وشرط لابد منه لاقـرار المقصد النهـائى ، وهو رفاهية العالم • • •

المـالية الحديثة كصندوق النقد الدولى ، والبنــك الدولى للانشــاء والتعمــير (١) •

٤ ــ ميادين التعاون الدولى فى مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعــاون الدولى التى تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد • ويشــهد المجتمع الدولى أنواعا عــديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطــور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقــول جديدة للنشاط الدولى ، تحتاج الى تدعميها ، وتنظيم الاستفادة بها فى المجال الدولى • وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن فى هــذا المجــال •

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقــد عرف الانسان ــ مع بداية هــذا القرن المجال الهوائى كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يســتغله فى تيســير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وتربط العــالم بشبكة واسعة من المواصلات التى تجعله يبدو كأنه دولة واحدة • وتعددت الأبحاث العلمية فى هــذا المجــال ، الى الحد الذى مكن الانسان أن يتجــاوز النطاق الهــوائى ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصــعد الى مجال الفضــاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علميــة فى الفضاء • ويعلم الله مدى التطورات التى سينتهى اليها العلم فى هــذا المجال • ولقــد أنشئت منظمة للطــيران المدنى لتتولى تنسيق نشاط الدول فى هــذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية فى هذا النطاق ، سيؤدى الى انشاء أكثر من منظمة تعمل فى هذا الحقل •

---

(١) جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحــدة ، المرجع الســـابق ص ٢٦٧ ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ .

وسنقتصر فى عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التى ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة .

وسنقوم بتقسيم حقول التعاون التى تعمل فيها الى الأقسام الآتية :

(أ) حقول الاتصالات والنقل . وسندرس فيها منظمة الطيران المدنى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحاد البريد العالمى ، الاتحاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية .

(ب) حقول الشئون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة.

(جـ) الحقول الاقتصادية والمالية ، وسندرس فيها البنك الدولى ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المالية الدولية)، ثم صندوق النقد الدولى ، والاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات .

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية . وسنقتصر على دراسة حقل النشاط ، ومدى ما تحققه الوكالات العاملة فى مجالات للدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول فى شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القانونى للوكالات .

المبحث الثالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدولية

غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض . وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشكل لم يكن يتوقعه الانسان من قبل . ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود الدولة الواحدة ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة . ولذلك يحتاج هذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دولية تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضه بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولي وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه فى الأزمنة الحديثة . فلقد أنشئت منظمة الطيران المدني عام ١٩٤٧ لتحقيق الهدف فى مجال المواصلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكى تحقق هذا الهدف فى مجال المواصلات البحرية .

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطائرات اليوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية، ولذا فلقد أنشأت اتحاد البريد العالمى منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ .

على أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تخترق حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التى لا تخفى على أى شخص .

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول فى استخدام هذه الموجات فى المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والمرئية، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية .

اولا : منظمة الطيران المدنى الدوليـة ICAO (١) :

نشأة المنظمـة :

لقد عنيت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن اسـتطاع الانسان أن ينظم سـير الطـيران ليربط بين مختلف الدول • وكانت اتفاقيـة شـيكاغو التى انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هى المرحـلة التنظيمية التى وصلت الدول اليها حتى الآن • وقد تضمنت هـذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هى تقرير نظـام الطيران الجوى ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران • والمسألة الثانية هى تعهد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصـلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) •

وقد أدخلت عدة تعـديلات هامة على هـذه الاتفاقية فى أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة فى حقل الطيران المدنى •

أهـداف المنظمـة :

١ — توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى :

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التى استهدف بهـا انشاء المنظمة هى توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية فى مختلف الدول • لذا

---

(١) International Civil Aviation organization

(٢) يراجع فى التفاصيل ، ريتر ، القـانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العـام فى وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمـد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العـام ، وايضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Jula Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تعليق لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٦٩ بعنوان: قانون الفضـاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم الدولية للطيران •

وقد نجحت بالفعل فى اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات •

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللاشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) •

٢ ــ تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة فى الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة • ومن الأمثلة الهامة فى هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لانشاء نظام لخدمة الأرصاد الجوية •

ومن الأعمال التى تمارسها المنظمة فى هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على انشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها •

٣ ــ تحقيق سلامة مرفق الطيران المدنى الدولى :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ — حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة ص ١٢٣ •

٤ ــ دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلهـا :

وهكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالجمـارك والاجراءات العلميـة وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ ــ حل المنازعات الدولية فى مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر فى المنازعات التى تقرر اتفاقيات الطـيران بين الدول احالتها اليها ، كما جرت عادة العديد من هــذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول ــ فى حالة الخـلاف ــ الى المنظمة لاعطائهـا تقريرا استشاريا [1] •

٦ ــ توحيد أسـعار الطيران ومنـع المنافسة غير الملائمة فى هـذا النطـاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التى تتقـدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة فى هـذا النطـاق [2] •

ونظـرا لمسئوليـة المنظمة عن سلامة مرفق الطـيران المدنى ، فانها تختص بالنظر فى أية شكوى تقـدم عن حالات تعريض سـلامة هـذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربيـة والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٣ عندما اعتدت اسرائيـل على طـائرة ركاب ليبية وهى فوق الأراضى المصرية ، وبعد أن قامت المنظمة بتحقيق الشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعـالة ضـد الحكومة الاسرائيلية لعـدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافيـة

---

(١) Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246.

(٢) Sornsen, Manual of Public International law New — York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليهـا من ناحيـة أخـرى •

مقـر المنظمة : مدينـة مونتريال بكـندا •

. . . .

اتحـاد شركات الطـيران الدولى IATA [١] :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل فى ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدنى ، ومن ثم فاننا نجـد أن له ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذى توجـد فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك فى عضوية هـذا الاتحاد سبعون شركة دوليـة للطـيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد شركات الطيران ، مع التعـاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص الاتحاد ابرام الاتفاقات فى المسائل الفنية والتجـارية ، ونجـد أنه ولو أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول فى المسائل الفنيـة أو التجارية ، قد أبرمت خارج نطـاق الاتحاد الا أن العديد منهـا قـد أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطـراف أجـريت من خلال الاتحـاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصـة باجراء الدراسات المتصـلة بالمظاهر المـالية للنشاط الجوى مثل التعريفات ، الشروط المـادية للملاحة الجوية ، البريد •• » [٢] •

التعاون بين منظمة الطيران المدنى وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بانشاء مكتب اقليمى لهـا يختص بمنطقة الشرق الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره فى القـاهرة • وتمتد المنطقة التى

---

(١) International air Transport association

(٢) ريتر ، *القانون الدولى العـام* ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكيستان فى الشرق ، ومن ايران والعراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجزر افريقيا فى المحيط الهندى جنوبا •

ومهمة المكتب هى أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية للطيران فى منطقة عمله ، وأن يعاون الحكومات فى تدبير خدمات الطيران • وقد أنشأ مركزا للتدريب على الطيران فى القاهرة بواسطة الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ — قيام المنظمة :

رغم أن النقل البحرى من أقدم صور النقل التى عرفت فى المجتمع الدولى ، الا أن الاتفاقية التى أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشئونه لم تبرم الا فى عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها الا فى ١٧ مارس عام ١٩٥٨ عندما صدقت عليها احدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القانون الدولى يتضمن العديد من التنظيمات التى تحكم الملاحة البحرية ، فضلا عن أنه لم تكن هناك تطورات واسعة المدى فى الماضى كالمشاهد الآن فى نظام الملاحة البحرية •

وقد تبنى الدعوة لانشاء هذه المنظمة المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ، الذى وجه الدعوة الى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيه اقرار الاتفاقية • ويرجع تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينة ، فالبعض يرى أن اختصاص ووظائف المنظمة واسعة بالقياس الى العناصر التجارية لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافية لحماية مصالح الدول البحرية (٢) •

---

(١) Inter - governmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٦٣٥ •

٢ — وظائف المنظمة :

١ — العمل على سلامة النقل البحرى : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة فى مقدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير الممكنة لضمان السلامة والأمن فى الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايته ، وكذا فى مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية •

ونجد أن المنظمة قد أخذت على عاتقها مسئولية عقد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دولية هامة فى هذا المجال كالاتفاقية الخاصة بتأمين السلامة فى البحار عام ١٩٦٠ •

٢ — العمل على تلافى التمييز فى المعاملة ، وازالة القيود التى تضعها الحكومات فى وجه الملاحة البحرية • كما تنظر اللجنة فى الاجراءات أو التغييرات التعسفية التى قد تضعها شركات الملاحة •

٣ — تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصة بالسفن التى تعمل فى نطاق التجارة الدولية •

٤ — النظر فى أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها اليها أى جهاز أو وكالة متخصصة تابعة للامم المتحدة •

٥ — وبالجملة تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول فى مختلف المسائل البحرية ، واقتراح الاتفاقات الخاصة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التى تناقش فيها هذه الاتفاقات [1] •

---

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة •

ثالثا : اتحاد البريد العالمى UPU (١) :

١ ــ نشأة المنظمة وتطورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدولية الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة . ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقية ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها عام ١٩٦٤ فى فينا . ولقد أخذ هذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك فلقد كان تنظيمه العام متخلفا ومختلفا عن شكل المنظمات الأخرى إلا أنه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته .

٢ ــ أهداف المنظمة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها . وتعمل المنظمة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصة بها ، وأن تتبع تعريفة بريدية واحدة ، وبالجملة اعتبار كافة أقاليم الدول الأعضاء بمثابة اقليم

---

(٢) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمر برن

(١) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمر برن المنعقد عام ١٨٧٤ اتحاد البريد العالمى وهدفه الرئيسى هو انشاء « اقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .

Un Seul territoire postal l'echange des Correspondances»

تراجع المادة الاولى من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد . وراجع ايضا مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٩٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة فى اطاره حـرية تبـادل المراسـلات البريدية •

٣ — مقر المنظمة : مدينـة برن بسويسرا •

رابعا : الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية I T U(١) :

١ — نشأة المنظمـة وتطورها :

لقد عرفت وسـيلة الاتصال الكهرومغنطيسية الأولى عام ١٨٦٥ وهى التلغـراف ولذا فقد بادرت الدول بانشـاء الاتحـاد التلغـرافى العـالمى فى ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذى اتخذ مقرا له بال ، وذلك بمقتضى اتفاقيـة باريس •

وكانت المشاكل التى تحتاج الى الحل هى مشكلة اللغـة (استعمال لغـة متفق عليها) ومشكلة التعريفات • ولقد تطور هذا الاتحـاد مع التقدم العلمى فى مجال الاتصالات اللاسلكية • فلقـد أثـر التطـور العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع البحار ، اختصاصات هـذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلى فى عقد اتفاقية ١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطـور الثانى عام ١٩٢٧ بعـد أن اخترع جراهام بيـل التليفـون وبدأ فى استعماله على النطاق الدولى فلقـد عقد اتفاقيـة فى هـذا العـام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التى تمتـد الى مسافات واسعة • ولقد عقد مؤتمر هام بمدريد عام ١٩٣٢ تحت رعاية هـذا الاتحاد ، تم فيه تغيير الأسس التى يقوم عليهـا الاتحاد القـديم ، وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافـة المسائل المتعلقة بالتليفون والتلغراف ، والاذاعة •

---

(١) International Telecommunication union.

٢ ــ أغراض الاتحــاد :

وقــد أخذ هــذا الاتحاد على عاتقه :

١ ــ تنظيم الوسائل التى تحافظ على سلامة الأرواح فى البحر وفى الجو ، ولذا ففى خلال المؤتمرات العــديدة التى عقدها قــررت مجموعة من المبادىء الهامة ، كمبــدأ التبادل الوجوبى للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفى المجال الجــوى .

٢ ــ ويبذل الاتحاد جهــودا كبيرة فى سبيل تطــوير وســائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة فى نطاقها ، وشمولهــا كافــة الدول .

٣ ــ ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعــالم أن يستفيد من تبادل حضاره . ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أســعارها . ومن أهم تلك المهــام فى النهـــاية مسـألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لهــا .

ولقد أنشأ الاتحاد لهــذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هــذه المسألة هى أهم ما يواجه الاتحــاد من مشاكل . ذلك أنه يتوقف عليهــا حسن اســتخدام هــذه الوســائل جميعــا (١) .

٣ ــ مقــر المنظمة : جنيف ، ســويسرا .

---

(١) تعتبر الموجات ــ لأسباب فنية ــ محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التســابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو أمامها مشــحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة ــ

المبحث الرابع

حقل الشئون الاجتماعية

برز حقل الشئون الاجتماعية فى مجال التعاون الدولى للوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية المنظمة الدولية الأولى التى وجدت فى أعقاب الحرب العالمية الأولى كمنظمة دولية مرتبطة بعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها، وبذلت جهودا كبيرة ، وأرست قواعد هامة فى حقل التنظيم الدولى المتخصص .

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة فى عدد السكان فى العالم ، والثبات النسبى فى رقعة الأراضى المنزرعة ، مما دعا الى انشاء منظمة تسعى الى تنظيم التعاون الدولى فى هذا الحقل الاجتماعى الهام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .

= معينة كالاذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة اذ قد يكون هذا الاستخدام الأفضل لها ، هو مجال الاتصال الجوى . ولذا فانه يقع على عاتق هذه اللجنة أن تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقد حاولت العديد من الدول ان تمنحها سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملها حاليا على تلقى تبليغات الدول عن الموجات التى تقوم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خلال شهر على الأكثر ، وتبحث اللجنة فيما اذا كان هذا الاحتلال متفقا مع النظام الذى رخصته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجة لم يسبق أن استخدمت من قبل أم لا ، ولديها سجلان أحدهما تسجل فيه الموجات الشرعية ، والآخر تسجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بصفة التسجيل الذى تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها . يراجع لنا مقال عن التعاون الدولى فى مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، اكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، اكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة فى العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية •

اولا : منظمة العمل الدولية :

١ ــ نشأة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسه بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات • ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة فى المجتمعات من أهم المشاكل التى شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات • أليس انقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعى أن يهتم التنظيم الدولى بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولى بها •

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانونى الدولى لحماية الطبقة العاملة • وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة فى تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث • وكانت الحرب العالمية الأولى هى المناسبة التى شهدت التطور الثانى فى مجال التنظيم الدولى ، ويبدو أن القائلين بالمنهج الوظيفى كان فى اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضح اتجاه هام فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسى لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، وبعد مداولات فى المؤتمر ، وجدنا

هـذا النظام متضمنا فى القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى (١)٠

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساى وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله فى مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية ٠ وتم الربط بينه وبين الأمم المتحـدة فى نفس العـام ٠ ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسـية فى الأمم المتحـدة وفى عصبة الأمم من قبل فى أعمالها ، وأوجـدت بذلك مبدأ يطلق عليـه البعض « الوعى بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » ٠ ونجـد التعبير القوى عن هـذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « اننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة كندين ، وابتغاء لهـذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضـحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس فى نيتنا أن نعمل كتابعين (٢) » ٠

٢ ــ أهــداف المنظمـة :

ــ ويبدو أثر الفكر المتـأثر بالمنهج الوظيفى نحـو السـلام ، والذى يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، فى نصـوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذى حدد أهداف وأغراض المنظمـة ٠ فالمنظمة تبتغى المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

---

(١) اوضح المنـدوب الانجليزى فى المؤتمـر ان لتطـور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجهتها على المسـتوى الدولى ، ونـوه بضرورة الاهتمام بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظـروف معيشتهم ، والا فان ذلك قـد يؤدى الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو اثر النظرة المـاركسية فى هـذه الأقوال فهى التى تبشر بانهيـار النظام الرأسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضـع المشكلة على النطاق الدولى هو الخوف من المنافسـة بين الدول ، فقـد يؤدى تطبيق بعض الاصلاحات فى نطاق احدى الدول الى زيادة فى تكلفـة الانتاج عن مثيله فى الدول التى تأخذ بهذه الاصلاحات . يراجع :
Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p. 43.

(٢) united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946.

الاجتماعية ، ولكى تتحقق هــذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدى العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفى نظــام عمــل يحقق كرامة الفــرد ، ويراعى ظروف ونوع العــاملين • وواجب المنظمـــة هو أن تقــوم بالدراسات ، وأن تعــد مشروعات الاتفاقيات التى تتضــمن الأسس التى يمكن للدول أن تدخلها فى تشريعاتها لتحقيــق هـــذه الأغراض • والى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقــديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التى يعملون فيهــا ، وهى تقــوم بدراسات فى هـــذا الشأن ، وتقــدم الخبراء ، والمنــح الدراســية أو تنشىء مراكــز التدريب فى مختلف الدول • وأخيرا تعنى المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشــكلات الاجتماعية وتطورها وتقــوم بنشر العــديد من الدوريات والدراسات الهــامة فى مجال عملهــا (١) •

٣ — مقــر المنظمة — جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة F A O (٢) :

١ — نشأة المنظمــة :

توضــع منظمة الأغذية والزراعة ، فى مقدمة المنظمات التى تهتم برفاهيــة الانسان ، وتحسين طعــامه ، وتحسين الوسائل المستخدمة فى الزراعة • ولقــد ارتبط انشــاء هــذه المنظمة بأهــوال الحــرب العالميــة الثانيـــة ، وفكر فيهــا فى نفس الوقت الذى كانت الدول تفكر فيــه لانشاء منظمــة الأمم المتحدة • فلقــد عقــدت مجموعة من الدول مؤتمرا فى هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحــدة

---

(١) يراجع فى التفاصيل جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحــدة المرجع السابق ص ٣٢٧ •

J. L'Huillien Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها •

(٢) Food and Agriculture organization

الأمريكية فى مايو عام ١٩٤٣ وضعت فيه نظام المنظمة (١) • وكانت نشأة المنظمة فى هذه الظروف تعبيرا عن فداحة مشكلة الطعام التى ستواجهها الدول فى أعقاب الحرب ، وعدم احتمالها أى تأخير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنه بالنسبة للمسائل السياسية •

اغراض المنظمة :

أكد ميثاق هذه المنظمة أن الدول المتعاقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العالم عن طريق تحسين الغذاء وزيادة انتاجه : ويدخل فى ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسماك • وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنمية موارد العالم المائية وتحسين التربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الرى • وتبذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغابات ، ومنع تآكل الأرض • وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشترك معها فى تنفيذ هذه الأهداف •

ثالثا : برنامج الغذاء العالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجوع بحيث تقوم هذه المنظمة ببذل الجهد الأكبر فى سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ • ويستهدف هذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية ، وحث الدول على مكافحته • وهو يسعى الى تعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق اسداء المعونة فى صورة غذاء • فعلى أساسه يمكن استخدام الطعام فى البلاد المنخفضة فى الدخل بوصفه بديلا جزئيا عن الأجور النقدية التى تدفع

---

(١) لم تنشأ هذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد ان صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ اكتوبر عام ١٩٤٥ •

للعمال فى مشروعات التنميــة • ويواجه البرامج الحالات الطــارئة التى قــد تستدعى الحصــول على الطعام ، كالحالات التى تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرهما •

٤ — مقر المنظمة ، مدينـــة روما بايطاليـــا •

٤ — الصـــندوق الدولى للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للامم المتحدة ، اذ قــد تم اقامتها فى ١٨ يونيـــو عام ١٩٧٦ بنـــاء على اقتراح من مؤتمر الغـــذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالهـــا فى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

أغراض المنظمـــة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية والريفيـــة للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت اقامة هـــذه المنظمة ، الاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقســيم التقليدى للدول الى دول غنيـــة ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى : وهى دول تعانى من الجـــوع والفقر الشديد ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقـــوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدمين •

(ج) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هـــذه الدول •

ومما يميز هـــذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك العـــديد

من الدول فى تمويل البرامج التى تخـدم أغراضها فالدول الأوربيـة تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوبك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك فى تمويل البرامج كذلك . وهكذا لا نجد التـأييد الأمريكى الضخم على تمويل هـذه المنظمة كما نجـده بالنسبة للمنظمات الأخرى .

مقر المنظمة : مدينة روما بايطاليـا .

رابعا : منظمة الصـحة العالميـة W H O [1] :

١ ــ نشـأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التـاريخ الطـويل نسبيا بالنسبة لسـائر الوكالات المتخصصة . ذلك أنه منذ منتصف القـرن المـاضى ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعـاون الدولى فى الكفاح ضـد الأوبئـة ، ومن ثم بدأت الدعوات تترى لعقـد عـدة مؤتمرات دوليـة تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولى . واتفق فى العـديد منها على اتخـاذ عدة تدابير لمنـع انتشار الأمراض . فتأسست عدة مكاتب دوليـة لهـذا الغـرض فى مناطق مختلفـة ، لعـل أهمهـا المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عـام ١٩٠٧ ، والذى اشترك فيـه العـديد من الدول ، وتحددت أغراضه فى تبليغ الدول بالمعلومات السريعـة عن الأمراض المعـدية التى تظهـر فى العالم ، والنصح بالتدابير التى يجب أن تتخـذ لمنعها ، بالاضافة الى اعادة النظر المستمر فى الاتفاقات الدوليـة المنعقدة فى حقول الصحة العالمية من آجل جعلها ملائمة للتطورات التى تجد فى هـذا النطاق ، والعمل كجهاز استشارى حـول تفسـير وتطبيق هـذه الاتفاقات .

---

(١) World Health organization

(٢) سورنش ، المرجـع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمـات الدولية ، ص ١٠٣ .

ولقد بقى هــذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيــام عصبة الأمم بانشاء منظمة الصحة العالمية تعمل فى نطاقها •

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى ابرام اتفاق جديد فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ • وأعيد النظر فيــه عام ١٩٣٨ •

وبعد الحرب العالمية الثانية ،رأى المجلس الاقتصادىوالاجتماعى فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصــحة العــالمية • وعقد المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقــر النظــام الأساسى لمنظمة الصـــحة العالميــة التى خلفت مكتب باريس والمنظمــة التى وجدت فى اطــار عصبة الأمم على السواء (١) •

وبدأت المنظمــة تمــارس عملهــا بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لهــا الدولة السادسة والعشرون من الدول المنضمة اليها •

٢ ـ أهداف المنظمــة :

تقوم منظمة الصــحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى يربط مختلف صور التعــاون الدولى بالسلم العالمى • وعلى ذلك فان حسن صــحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصــول الى السـلم والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهــذه المنظمة ــ على ما يعلنــه ميثاقها ــ هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صــحى ممكن • وتحقيقا لهــذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضــل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطــق العــالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشــخاص منها الى أماكن سليمة • وهى تنشر دراستها على أوســع نطاق حتى تستفيد منها جميع الدول •

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسائل الطبية التى

تؤدى الى تحسين ظروف عمل الانسان ، وظروف الانتاج الزراعى والصناعى ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العلاج ، وتعليم طرق التمريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنية المتعلقة بالمرض والعلاج . ولها اختصاصات كذلك فى مجال الأدوية فهى تعمل على توحيد طرق تصنيعها ، والنظم التى تحكمها بين مختلف الدول .

٣ ـ مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا .

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمالية (١)

لاجدال فى أهمية النشاط الاقتصادى الدولى فى الآونة الحديثة . ولذلك فلقد كانت أهم المناشط التى عنيت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولى فى هذا المجال . ولقد انبعث ذلك من حقيقة اساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العدو الرئيسى للنوع البشرى . لأن نصف سكان العالم يعيشون فى ظروف سيئة يسيطر عليها الشقاء والجوع والمرض . وقد هيأت الظروف الدولية السائدة حاليا ، والكامنة فى وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما الى القضاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل ــ الى أضيق دائرة ممكنة ، الى وضع برامج للمساعدات عن طريق العديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تنفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها . وهذا الانفاق لا ينبعث من رغبتها فى مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقوية المنظمات المتخصصة وانما لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

---

(١) يراجع فى التفاصيل Waters ، فى مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الاشارة اليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولى والسلام العالمى المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كوليارد ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص٣٤٩ وما بعدها .

هى أفضل الطرق لمحاربتها ، لذا يثـور التساؤل عن مستقبل هـــذه الوكالات بعد التغييرات التى تمت فى المعسكر الشيوعى ، ومن المحتمل أن تذهب العـــديد من المساعدات الى دول أوربا الشرقية • ولم تمانع الدول المتخلفة فى ذلك على أساس أن التعامل مع المنظمات الدوليـــة يمنع احتمالات الاخلال بالســيادة اذا قدمت المساعدات المـــالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التى أنشئت لهـــذا الغرض • البنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى والمنظمة المـــاليـــة الدوليـــة ، وهيئة التنمية الدوليـــة • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التى تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبـــــادل على النحو الذى يتفق مع مصلحة المجتمع الدولى فى جملته • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التى تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجــارة ومنظمة الجـــات •

أولا : البنك الدولى للانشاء والتعمير ومجموعته :

١ — نشأة البنـــك وأغراضـــه :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التى تستهدف شـــئون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتى على رأس هـــذه المنظمات البنـــك الدولى للانشاء والتعمير International Bank for Reconstruction (IBRD) and Development ولقـــــد تـــم انشـــــاؤه بمقتضى اتفاقيـــــة برتون وودز Bretton Woods فى يوليـــو عام ١٩٤٤ والحـــرب العالمية الثانية فى أطوارها النهائية • والهدف الرئيسى الذى استهدفته الدول بانشائه هو تعمير ما خربتـــه الحـــرب ، والمساعدة فى التئـــام الجروح العميقة التى سببتها ، وذلك من خلال القـــروض التى تقدمها لأغراض البنـــاء والتعمير (١) ويعمـــل البنـــك كذلك على تشـــجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقـــديم الضـــمانات والمساهمة فى

(١) Commission to Study the organization of peace, part II 14 January 1962.

الاستثمارات والقروض • وبالاضافة الى ذلك يقـوم البنك بتقـديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبذل البنك جهـدا موصولا فى سبيل تسوية المنازعات المـاليـة والاقتصـادية التى قد تنشب بين الدول ، ولقد سـاهم فى تسـوية النزاع بين مصر والدول المساهمـة فى قنـاة السويس بعد تأميمها ، واشترك فى وضع الأسس التى تقوم عليها التعويضات •

ثانيا : المؤسسة المـالية الدولية IFC(١) :

ومن الأسس العامة التى تحدد السياسة المـالية للبنك أنه يجنح نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التى تدر ربحا كافيـا ، ومن ثم فلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دوليـة أخرى تستهدف تمويل مشروعات لا تستلزم هـذا الربح الكافى ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المـالية الدولية • فهـذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) ، وهى تقـرض كما يفعل البنـك ولكنها لا تمـول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمـويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تفتح لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسى من هذه المنظمة هو انمـاء المشروعات الانتاجية الخاصـة ، ودعم دورها فى التطوير العـلمى والتكنولوجى فى الدول النامية (٣) • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة فى منع انتشـار الشيوعية • ولذلك فان هذه المنظمة تركـز على استثمار الأموال فى مجال الصناعة والتعدين • ولوجود عنصر المجازفة فى هذه المشروعات ، فان المنظمة لا تمولها تمويلا كاملا وانما فى حدود النصف فقط •

---

(١) The International Finance Corporation.

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود فى اول يوليو عام ١٩٦١ •

(٣) يراجع تقرير اللجنـة التى شـكلتها السكرتارية العـامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسـة التنظيم من اجل السلم ، سبقت الاشارة اليها ص ١٠ •

ثالثا : هيئـــة التنميـــة الدولية :

وبالاضافة الى ذلك أوجد البنك الدولى مؤسسة اقراضية جديدة هى هيئة التنمية الدولية A I D [1] فى سبتمبر عام ١٩٦٠ • وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تساهلى أكثر فى الاقراض ، فهى تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنميـــة فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بســيطة ؛ ولمشروعات لا تدر عائدا سريعــا كالتعليم والتربيـــة •

رابعا : صندوق النقـــد الدولى :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولىI M F [2] • الذى أنشأته الدول كمنظمة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يســتهدف تحقيق التعاون الدولى فى المسائل النقــدية على وجه الخصـــوص • وهى منظمة للتشاور تعمل على تحقيــق الثبات فى أســعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط • وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصـــندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكى يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويســدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقـــدية •

خامسا : منظمة التجارة الدوليـــة والاتفاق العـــام بشان التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى ادت الى وجود القانون الدولى بفرعيه الخاص والعام • فمنذ أقدم العصـــور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتنقل رؤوس الأموال بينها،

---

(١) International Ansociation of development

(٢) International Monotary Fund

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق • ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدى بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية فى التبادل الدولى هى أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة فى وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين الصادرات والواردات من حيث أن كليهما يسير فى اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أى أن التبادل الدولى يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب • ولقد كانت التجارة الدولية مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى • ولكن التغيرات المستمرة فى الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالحصول على موارد مالية ، أو حماية صناعتها الوطنية • أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع • ولقد توسعت الدول فى هذه القيود الى حد كبير فى هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتحرك المجتمع الدولى للتخفيف من حدتها (١) •

وبالفعل اجتمعت مجموعة من الدول فى مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ تحت اشراف المجلس الاقتصادى والاجتماعى حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية ITO ولقد وقعت على هذه الاتفاقيه أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها • وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالاضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد لدفع التنمية فى الدول المتخلفة • ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية • ولكن نظرا لعدم قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

---

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ، محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٩ •

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هـذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هى منظمة الجات GATT وهى منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعامل الدولى ولقد انعقدت الاتفاقيات التى أقامت هذه المنظمة عام ١٩٥٥ واتخذت مقرا لها جنيف •

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهى لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهى فضلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها •

وقد قامت هـذه المنظمة بعقد سلسلة من المؤتمرات التجارية الناجحة التى ضمت العديد من الدول •

المبحث الخامس

حقل الشئون العلمية

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة فى هذا المجال ، تقوم الأولى منها بنشاط علمى وتعليمى وثقافى بالغ الأهمية ، وتستفيد منه معظم دول العالم ، وهى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيتها الاستفادة بالأبحاث العلمية فى مجال الذرة بالوسائل السلمية ، وهى الوكالة الدولية للطاقة الذرية •

أما ثالثتها فهى تقوم بمهمة تنبؤية فى مجال الجو ، وتعطى بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تعميم هـذه الخدمة وتبادلها بين مختلف دول العالم حتى يعم خيرها الجميع ، وهى المنظمة العالمية للارصاد الجوية •

وتعتبر المنظمة الرابعة من أهم المنظمات الدولية التى ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما فى حماية الملكية الأدبية ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية •

اولا : منظمة الأرصاد العاليـة WMO (١) :

١ ــ نشأة المنظمـة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيـام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية للارصاد الجوية عام ١٨٧٨ ٠ وكانت هذه المنظمة هى النـواة التى وجدت على أساسها منظمة الارصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها فى واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت فى دور التنفيذ عام ١٩٥٠ ٠ هـــذا ومقر المنظمة مدينـة جنيف بسويسرا ٠

٢ ــ اغراض المنظمـة :

١ ــ الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفـة تنبؤية ، اذ تقـوم باستطلاع الجو ، والتنبـؤ بمـا سيحدث فيه من ظواهر تؤثـر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لهـا وعلى الخصـوص فى مجـال مواصـلاتهم الجوية والبحرية ٠ وقـد رأت الدول الحاجة المـاسة الى تنظيم هـذا المرفق على أساس دولى يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه ٠ لذلك فأهـداف هـذه المنظمـة هى أن تقيم نظـاما للتعاون بين الدول يتم فيه هـذا التبادل بسرعة ، وبصـورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشـئون الاقتصادية كالزراعة والصـيد ٠

٢ ــ وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد فى العـالم وانشاء مراكز لتأدية هذه الخدمة فى مختلف دول العـالم ٠

وقد ساهمت المنظمة بالفعل فى تعميم محطات الأرصاد وربطهـا

---

(1) World. Meteorological organization.

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية •

٣ ــ تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية ،ضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة •

٤ ــ تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى ميادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى •

٥ ــ تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحى الدولية لهذه الأنشطة •

٦ ــ وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتعلقة بالارصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدروجينية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها •

وقد أوصت المنظمة بانشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليميه ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى •

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO (١) :

١ ــ نشأة المنظمة وأهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول • ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

---

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقــوم السلام العــالمى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا . ولذا فاننا نجــد هــذه العبارات الهامة قــد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربيــة والعلوم والثقافة « لمــا كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبــة ، وســوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب .. وان ســلما يقتصر على عقــود اقتصــادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هــذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » . لذلك فان هــذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربيــة والعــلوم والثقافة بحيث يؤدى هــذا التعاون الى احترام العــدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القــانون وحقوق الانسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحــــدة .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعــرفة ، وتستعين فى ذلك بكافــة الوسائل الجماهيرية . وتحث على تعليم الشعوب ، ونشر الثقــافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه . وتوحيد جهــود العلمــاء والفنانين والمربين ، وازالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية (١) .

هــذا ومقر المنظمة باريس .

---

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندما صدقت على ميثاقها الاغلبية التى اشترطها ميثاقها لنفاذها .

ثالثا : الوكالة الدولية للطـاقة الذرية :

١ ـ نشأة المنظمة وأهدافها :

اذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية فى مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيـام حرب ذرية ، فانه أمكن استغلال هذه الطاقة فى الأغراض السلمية ، كقوة محـركة بالغـة الأهمية • وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة متهيأ فيها فرصة اللقـاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لهـا •

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدولية ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هـذه الطاقة المدمرة الى فائدة البشرية ، ويحقق التقدم العلمى والانتاجى الكبير • ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتى :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطـاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل فى سبيل ذلك العـديد من الجهود • فهى تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة فى هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المعونات من احدى الدول المنتجة لهـا الى دول أخرى لوجه من وجوه هـذا الاستخدام ، وتقـدم الخدمات والمعدات كذلك التى قد تلزم لتنمية هـذا الاستخدام وتطبيقه عمليـا ، وتجرى تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشـجع تبادل العلماء والفنيين فى هـذا المجال • وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تعـزيز تنمية الطـاقة الذرية واستخدام النظـائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطـر النـــووية •

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التى تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت اشرافها لن تستخدم فى مجال أى غرض حربى . كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التى تتعرض لها الأرواح والأموال .

ولقد ساهمت الوكالة فى هذا الشأن بالاعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة ، وبتقرير المسئولية عن الأضرار النووية .

رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى كان قد أنشىء منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك فى عام ١٩٦٧ . ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التى ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) .

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التى تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمى — فمن المعروف أن القوانين الداخلية التى تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، اذ هى ذات تطبيق اقليمى ولا تعالج المشكلة على نطاق دولى . ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التى يتم تبادلها فى النطاق الدولى ، فقد لجأت الدول الى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولى فى هذه الأمور .

واذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن المـاضى لهـذا الغرض حيث أقامت اتحـاد باريس (١٨٨٣) ، وبرن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، الا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولى فى هـذا المجال ، وهو ما حققه اتفـاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ .

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة فى غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنيـة فى العـالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض . وتقديم العون القانونى والفنى للدول خاصة النامية . وقد تضمن الاتفـاق المنشىء للمنظمة على أن من أهدافها ضـمان التعاون اداريا بين مختلف الدول لتنفيـذ الاتفاقات المتعلقـة بمسائل حمـاية العـلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحمـاية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الادارية والفنية . وحمـاية حقوق الأداء والانتاج فى مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية .

الثانى : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتاج الفكر الانسانى الفنى والأدبى : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هـذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصـنيع لديهـا وادخال الروح العصرية فى القطـاع الصناعى والزراعى فيها .

ومقر هـذه المنظمة مدينـة جنيف .

الفصـــل الثـــانى

النظـــام القـــانونى للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولى الذى وضـــع بعد الحرب العالمية الثانيـــة أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدوليـــة ببعضها البعض ، ويجعـــل الأمم المتحـــدة بمثابة الرابطـــة التنظيمية التى تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر • سنرى ذلك فى مجال المنظمات الاقليميـــة بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هـــذه الرابطـــة موجـــودة بشـــكل ما فى مجال الوكالات المتخصصة • لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

ومن ناحية ثانيـــة ، فلقد تحدثنا عن الحقول التى تعمل فيهـــا الوكالات المتخصصة فى اطار التعـــاون الدولى ، وبقى أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بهـــا وسنخصص لذلك المبحث الثانى •

المبحث الاول

العـــلاقة بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ — الربط بين الوكالات والأمـــم المتحـــدة :

نجحت الأمم المتحدة فى أن تعقـــد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة • وقـــد ذكرنا من قبل ان ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هـــذه الصلة (المـــادة ٥٧/١) ، وعرضـــنا فى النظرية العـــامة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قيـــام الصلة بينها وبين المنظمة الأمم [1] وما يهمنا الآن هو أن نعرض للمنظمات التى يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة • هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط •

---

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها .

تجد الميثاق يجيب على هذه الحقيقة بوضوح (١) ، ويضع مجموعة من الشروط التى ينبغى أن تتوافر فى المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، هى :

١ — يجب أن تكون منظمة دولية لها كيانها المستقل : وذلك بتوافر الأسس التى رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات فى النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصغرى ، التى تتمتع بقدر من الاستقلال فى أدائها لوظائفها وان كانت لا تتوافر فيها أركان المنظمة الدولية (٢) لخضوعها — عدا برنامج الغذاء العالمى — لهيئة الأمم المتحدة فى كل شئونها .

ولعل أحسن معيار للتمييز بين هذه الهيئات الصغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر الى الأداة القانونية التى أنشأت هذا الكيان أو المنظمة ، فاذا كانت اتفاقا دوليا ، كنا بصدد منظمة متخصصة ، واذا كانت قرارا صادرا عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كنا بصدد جهاز فرعى لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أيا كانت درجة التمييز والاستقلال الممنوحة له (٣) » .

ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن الوكالة باعتبارها شخصا دوليا يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التى تنشأ بكثرة الآن فى المجتمع الدولى .

٢ — أن تتخصص المنظمة فى أحد المجالات غير السياسية :

وهذا هو الشرط الثانى والذى يتفق مع الفكرة الأساسية فى المنظمات المتخصصة وهى توليها لفرع من فروع العلاقات

---

(١) المادة ٥٧ من الميثاق .

(٢) يراجع ما سبق ص ١٨٧ .

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٩٦ .

الدوليــة يتميز بأنه غير سـياسى ، أو بمعنى آخـر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دوليــة واسعة فى الاقتصــاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصــحة ، وما يتصــل بذلك من الشئون » على ما يعبر الميثـــاق .

وهكذا فموضـــوع هـــذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصــادية أو ثقافيـــة . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضـــعه الخبراء والمختصـــون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قـــد أوجدت طبقـــــة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطـــــاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جـــديدة تشـــمل اختصاصاتها كل شىء .

٣ ـــ والشرط الثالث والأخير هو الاضطلاع بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعـــات دوليـــة واسعة فى المجال المتخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمـــة فى المجـــال التخصصى الذى تعمل فيـــه ، على درجة من الأهميـــة من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقـــديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمـــل فيـــه ، والا لمـــا استحقت الاهتمام الذى تعطيه الأمم المتحدة لهـــا .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويقتضى ذلك أن تفتـــح العضـــوية فيها للدول جميعها ، أو للعـــــدد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يعم نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه[١] .

---

(١) محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجـــع السابق ، ص ٣٣٣ .

٢ — طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

احـــالة :

تحدثنا تفصيلا عن العــلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا أن اتفاقات الوصل هى التى تحدد أسس هذه العلاقة • كما بينا وسائل التنسيق بين أنشطة الوكالات عن طـريق الأمم المتحـدة ، لذا نكتفى هنــا بالاحالة الى ما سبق دراسته بهــذا الشأن [١] •

ويبقى أن نذكر أنه الى جانب تنسيق أنشطة الوكالات ، نجد أنه بامكان مجلس الأمن والجمعية العــامة للأمم المتحــدة أن تطلب الى المنظمــات المتخصصة معاونتها فى تطبيق تدابــير الأمن الجماعى غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية •

وقــد نص على ذلك صراحة فى المــادة ٢/٤٨ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن • وقــد أكدت لجنــة الاجراءات الجماعيــة التابعــة للجمعية العــامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتخــاذ الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعاونة الجمعية العامة فى تنفيذ تدابير القمع [٢] •

---

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ الى ص ٢٣٢ •

(٢) محمـــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، المرجــع السابق ص ٣٣٦ •

المبحث الثـانى

الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيـــــد :

درسنا فى النظرية العامة الأحكام التى تسرى على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنـا على دراســـة ما يتصـــل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل الى ما أوردناه بالنظـرية العـامة الى غيره من الأحكام .

أولا — العضوية فى المنظمات المتخصصة :

(أ) الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون :

تحكم العضوية فى المنظمات المتخصصة نفس الاعتبـارات التى تسرى على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتيـة :

١ — أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، الا أنه فى نطاق العديد من هذه الوكالات نجـد أن الأعضـــاء الأصليين هم هـؤلاء الذين كانوا أعضـاء فى الاتحـادات الدوليـة أو المنظمات القديمـة والتى خلفتها المنظمـة الجديدة فى القيـام باختصاصاتها أو الدول التى ساهمت فى المؤتمـر المنشىء للمنظمة ، ولقـد جـرت العـادة بالنسـبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هـذه الدول بالاسم فى ملحق الاتفاقية مثلمـا نجـد فى الاتحـاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية .

أما بالنسبة للأعضاء المنضمين ، فاننا نجـد عدة طـرق لتحديدهم فى مختلف الوكالات :

١ — أحيانا يعطى الحق لكل عضـــو من أعضاء الأمم المتحدة ، فى أن يكون عضوا فى المنظمة المتخصصة ، وما عليـه الا أن يرســل قبولا رسميا للاتفاقيــة المنشئة للوكالة حتى يكون عضوا بها (منظمة العمل الدوليــة ، اتحاد البريد العـــالمى ، منظمة الطـيران المدنى ، منظمة الأرصاد الجـوية ، الاتحــاد الدولى للمواصــلات السلكيــة واللاسلكيــة ، المنظمة البحــرية الاستشارية ، اليونسكو ، منظمــة الصحة العــالميــة) •

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان مواثيــق هــذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهـــزة الرئيســية فيها بأغلبيات مختلفة ، فنجدها أغلبية الثلثين كمــا هو الحــال بالنســبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الأخماس ، كمــا هو الحال فى منظمة الطـيران المدنى • أو الأغلبية البسيطة كما نجـد فى منظمة الصـــحة العالمية •

٢ ــ وتجرى العــادة فى أغلبية مواثيق الوكالات الأخرى ، على تطلب قبول الدول التى تريد الانضــمام عن طريق اجراءات تتخــذ من خلال أجهــزة الوكالة نفســها ، وليس كحق تابع للانضــمام الى الأمم المتحدة ، وهى قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام وبأغلبيات مختلفة • وان كان يلزم المعــاملة بالمثــل بين كل الدول • وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبــول على عدد مقبول من الدول •

(ب) تمثيل الدول فى الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية، هى قاعدة التمثيل الحكومى ، بحكم أن العضوية فيها مقصـــورة على الدول • ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات على هــذا المبدأ تتصــل

بتمثيل العمال والموظفين فى منظمة العمل الدولية (١) ، وهنـاك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى فى بعض المنظمـات مثل منظمة الأرصـاد الجـوية ، المنظمـة الاستشارية البحـرية ، واتحـاد الاتصـالات السـلكية واللاسلكية ، وان كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت فى بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات)، وان تمتعوا به فى منظمة الأرصاد ، وان كان تمثيلهم يتم فى هذه الحالة عن طريق الدول المسئولة عن ادارتهم (٢) .

(جـ) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة للوقف والفصـل من العضـوية تخص الوكالات عما سقناه فى النظرية العـامة (٣) ، وان كانت بعض المنظمات ترتب على الفصل من عضـوية الأمم المتحـدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمـل الدوليـة نظامها الأساسى لكى ترتب هـذا الأمر فى الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولى للعمل (٤) .

وبالنسبة للمنظمات المـالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولى أو من المنظمة المـالية الدولية ، يترتب عليـه الانسحاب التلقائى أو الاجبارى على ما يسمى أحيانا ، من المنظمتين الأخرتين .

وتعرف هـذه المنظمات المـالية أيضا نظام الانسحاب الاجبارى لكل عضو يتوقف من تنفيذ التزاماته (٥) .

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) بوبيت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة للدكتور عبد الله العـريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة فى مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٩٦ .

(٣) يراجع ما سبق ص ١٠٩ ، وأيضا ص ١٠٦ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٣٣ .

(٥) عبد الله العريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجـع السـابق ، ص ٦٩.

ثانيا — أجهـزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل فى الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام (١) ، فهناك جهـاز رئيسى ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهـاز الصانع للقرارات فى نطاق المنظمة ، وهنـاك فضلا عن ذلك جهـاز تنفيذى محدود التمثيل ، يختـار عادة عن طريق الجهـاز الأول من بين أعضائه ، وأخيرا أمانة عامة تتولى المسائل الادارية • وسـوف نرى صورة هـذه الأجهزة فى مختلف الوكالات ، ومدى الاختـلاف بينها فى التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك •

أولا — الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ — تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تسمية هـذه الأجهزة من منظمة الى أخـرى ، وان كانت هـذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصـحة العـالمية ، منظمة الطيران المدنى ، المنظمة الاستشارية البحـرية » والمؤتمـر العـام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، اتحـاد البريد العالمى ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمـل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » •

وتختلف المنظمات المـالية عن بقية الوكالات فى هـذا الصدد ، اذ يسمى الجهاز الرئيسى فيها ، بمجلس المحافظين (البنـك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى ، هيئة التنمية الدوليـة ، المؤسسة المـالية الدولية) •

٢ — تشكيل الفروع العـامة ومداولاتها :

تقـوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

---

(١) ما سبق ص ١١٦ •

فيهـا ، وان اختلف عدد الأعضاء الذين يجـوز لكل دولة أن تكون وفودها منهم وصـفاتهم • فمثلا ، يتطلب النظـام الأساسى لمنظمـة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين فى كل دولة ، الى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) • وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المـالية والبنك الدولى ومجموعته ، صندوق النقد الدولى من كل دولة أن تعين محافظا ونائبـا له ، حيث يتكون من الجميـع مجلس المحـافظين (٢) • وفى بعض المنظمات الدوليـة « كمنظمة الأرصاد » يتكون المؤتمر من رؤسـاء ادارات الأرصـاد الجـوية فى جميع الدول الأعضاء ، وفيما عـدا ذلك نجد أن الأجهـزة العـامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو فى الوكالة •

دورات الانعقـاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون اجتماعاتها مرة واحـدة فى العـام « الأغذية والزراعة ، الصـحة العالميـة ، البنك الدولى ومجموعته ، منظمـة العمل الدولية » • وتجعـل بعض المنظمـات الاجتماع كل سنتين « المنظمـة البحـرية الاستشارية ، اليونسـكو » •

أما بقيـة الوكالات الأخرى (الاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الأرصـاد) ، فانه نظـرا لطبيعتها الفنيـة المتخصصة ، لا نجـدها تجتمع فى مواعيد محـددة منتظمة ، وانما فى مواعيد تحدد عن طريق كل مؤتمـر ، مع تحـديد موعد أقصى لابد من الانعقاد فيـه (٣) • فبالنسبة لمنظمة الطـيران المدنى نجـد أن مؤتمـرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ •

(٢) تلاحظ انه بالنسبة لمجموعة البنـك الدولى ان مجلس المحافظين فيها يتكون من نفس محافظى البنك الدولى الذين تشترك دولهم فيها •

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٥ •

أعوام ، أما اتحـاد البريد العالمى فان المؤتمر فيـه ينعقـد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضـع بالنسـبة لمؤتمر الاتحـاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فان المؤتمـر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات .

على أن معظم الوكالات تقريبـا تجيز اجتماع فروعها العـامة فى دورات استثنائية بنـاء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثلثى الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضـاء فى المنظمات المـاليـة ، أو بنـاء على طلب المجلس التنفيذى ، كما نجد هذا أيضا فى المنظمة الاستشارية ، وفى المنظمات المـاليـة .

التصـويت :

أما عن نظـام التصويت فى الفروع العـامة ، فتتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول فى التصـويت ، وتتخـذ القـرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهميـة المسـألة ، حسـبما تقـرر الأنظمة الأساسية ، عـدا المنظمات المـاليـة فان التصويت فيها محكوم بنظام آخـر ، فحواه التمييز بين الأصـوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف اليـه صـوت اضافى عن كل حصة ماليـة تبلغ ١٠٠٫٠٠٠ دولار فى صـندوق النقد الدولى ، وصوت اضـافى بالنسبة لكل سـهم من الأسـهم المملوكة للعضو فى البنك الدولى أو مجموعته .

٢ — دور الفـروع العـامة :

تعتبر الفروع العامة الأجهزة الرئيسية فى مجال ادارة الوكالات وحكم مختلف أوجـه نشاطها . فهى جهـاز اصـدار القـرارات والتوصيات فى منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشـاط الأجهـزة الأخرى ، وهى فى اليونسـكو الجهـاز المختص بتحـديد السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهــزة الأخــرى تحت اشرافه • ونفس هــذا الوضــع نجــده بالنســبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصــحة العالمية ، وان كانت تزيد فى الأغذية بالذات • اذ ليس للجهــاز التنفيــذى أن يباشر من الصــلاحيات الا تلك التى أعطته له صراحة الجمعية العــامة ، ونفس الحكم نجــده منصوصا عليــه فى منظمــة الطــيران المدنى ، وتزداد اختصــاصات مجلس المحافظين المــالية عن غيرها من المنظمات بشــكل عام ، اذ هى التى تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤/ فقرة ٥ من ميثاق الصندوق ، المــادة ١٢ / فقرة ٢ من ميثاق البنــك •

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، اذ أن الطابع العــام لفروعها العــامة ، هو الانشطلاع بمهمة تحــــديد السياسات العــامة للمنظمة ، ووضــع الميزانية ، والنظــر فى تقــرير المجلس الادارى حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى• ونلاحظ أيضــا أنه فى فترات انعقاد مؤتمرات هــذه المنظمات ، تنعقد مؤتمرات للجــان الفنية الدائمة فيه • مثل لجنــة تسجيل الموجات • واللجنــة الاستشارية للتلغــراف ، واللجنــة الاستشارية للاذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمى نجد اللجنة الاستشارية للدول البريدية، ولجنة المؤتمرات والتى تنعقد بين دورات انعقــاد المؤتمر العــام : والتى تعتبر بعيدة الى حــد ما •

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهــزة العــامة فى الوكالات ، هى أنهــا تحــوز بالفعل السلطات الرئيسية فى نظام الوكالات المتخصصة • ولا يشــذ عن ذلك ســوى المنظمــة الاستشارية البحرية : فرغم أن جمعيتها لهــا اختصاصات وضــع الميزانيــة ، واختيار أعضاء الأجهــزة الثانوية ، والنظر فى تقــارير مجلسها التنفيذى ، الا أنه ليس لهــا السلطات المقــررة للاجهــزة العــامة فى المنظمات الأخــرى ، على الأقــل فى علاقتها بالمجلس • فهى لا تستطيع أن تنىء أجهــزة دائمــة للمنظمة الا بنــاء على

توصية المجلس « المـادة ١٦ فقرة جـ من النظام الأساسى للمنظمة ».
وبالاضافة الى ذلك ، فانه بالنظر الى المسائل التى تتعلق بالأهداف الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها فى المـادة الأولى من الميثـاق . أو فى المسائل المتعلقـة باعداد الاتفـاقات أو وضـع التوصـيات ، أو فى الدعـوة الى المؤتمـرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجـراء الفعلى ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصـيات المجلس ، الا باعادتها اليـه .

(ب) الأجهـزة التنفيذية :

الى جانب الأجهـزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيذيا ، يختار بواسطة الجهاز العـام ، يمثل فيـه عدد محـدود من الدول الأعضاء ، ويمـارس اختصاصات تنفيذية (١) . وسـوف نتحـدث تفصـيلا عن هـذه المسائل .

١ — تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بهـا :

تختلف الوكالات فى تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تسـميها اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران» أو المجلس التنفيـذى « الصحة ، اليونسـكو ، البريد » أو المديرون التنفيذيون « المنظمات المـالية » أو المجلس الادارى « الاتحـاد الدولى للمواصلات اللاسلكية » .

ويختلف الأساس الذى يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية وفقا لمعـايير ثلاثة :

المعيار الأول — مراعاة التمثيل الجغرافى العـادل :

ونجد مواثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٦ .

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهى تراعى فى الاختيار من تلقاء نفسها هذا المعيار • ونجد النموذج الأساسى لهذه المنظمات فى الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى •

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضوا يختارون بواسطة الجهاز العام • ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والاقليمية •

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضوا يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية فى حقل التعليم والثقافة والعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين فى الفنون ، والعلوم الانسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الادارية والتنفيذية للمجلس •

ونص النظام الأساسى لليونسكو أيضا على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة فى المجلس ، واقامة توازن فى التوزيع الجغرافى • ويعتمد اليونسكو اعتمادا كبيرا على اللجان الاقليمية فى القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب اقليمى للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) •

---

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هى الأردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الامارات العربية وتركيا ومصر . ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية . وقد ساهمت المنظمة فى انشاء مركز اقليمى للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سرس الليان . على أن من أهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو فى مصر ، مساهمتها فى انقاذ معابد أبى سمبل وآثار النوبة ، يراجع فى

=

ونجد المجلس التنفيذى لنظمة الصحة العالميـة مشابها لمجلس اليونسكو فهـو مكون من ٣٤ دولة ، ويراعى فى اختيارهم التـوزيع الجغـرافى العـادل وان لزم أن يضـم أشـخاصا مؤهلين فنيـا فى الأعمـال التى تقـوم بهـا المنظمة ، ونجد أن المجلس يمـارس اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هنـاك تصدا واضحا لتجنب تمثيل المصـالح الخالصـة للدول ، ومحاولة تمثيـل المصلحة الدوليـة بشـكل ما كمـا وجـدنا بالنسـبة لمنظمـة اليونسكو .

والمهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تنفيذى — هو تنفيذ القرارات والسياسات التى تقـررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمـل مستقلة له فى التصرف حيال الأوبئـة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمه الأغذية ، نجد تركيزا على التعاون الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ستة أقاليم جغرافية لعمـل المنظمة ، حددتها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة اقليمية منفصلة ، لهـا لجنة اقليمية ، وسكرتارية ، وتقتصر عضوية كل منطقـة اقليمية على الأعضـاء ، والأعضـاء المشاركين للمنطقة . واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقـره مدينة برازافيـل (الكونغو) ، مكتب أمريكى مقـره واشنطن ، مكتب أوربى مقـره جنيف ، مكتب لجنوب شرق آسـيا ومقـره الهنـد ، ومكتب لشرق البحـر الأبيض المتـوسط ، ومقـره الاسـكندرية ، ومكتب لغرب الباسفيكى ومقـره مانيلا والفلبين .

التفاصيل مقال لسالمون Salmon بعنوان : De Certains aspects juridiques et financiers de la campagne International pour la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963. p. 639.

ويراجع مؤلف كوليارد ، المنظمات الدولية ص ٥٤١ ، والدكتور محمد حافظ غانم ص ٣٤٦ .

ويتكون المجلس التنفيذى للاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل فى المجلس مندوبين مؤهلين فى المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة فى المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد ، ربما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية فى المنظمات الأخرى ، اذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الادارية ، وبالجملة يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض فى حدود السلطات التى يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافى العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذى فى اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١٧/١) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ١٧/٢) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فان لها بالمثل لجنة تنفيذيه متشكل بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافى العادل ، وان كان الممثلون من المختصين فى الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء للمنظمات الاقليمية ، ومن مديرى منظمات الأرصاد الاقليمية للدول الأعضاء المتساوين فى عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجـوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضـاء من منطقـة جغرافية واحـدة (المـادة ١٣/جـ) •

أما عن وظائف المجلس التنفيـذى ، فهى تتمثل فى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضـع الدراسات والامداد بالمعلومات فى المسائل الفنية ، وادارة الشئون المـالية ، واعداد جـداول أعمال المؤتمرات ، الى غير ذلك من المهام التنفيذية •

والى جانب هذا الدور التنفيذى ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المـادة ١٤ من النظام الأسـاسى للمنظمة بأنه « اتخـاذ قرارات مستندة الى توصـيات اللجـان الفنية فى المسائل العـاجلة المتصلة بالتنظيمـات الفنية » • ورغم أن ممارسة هـذه الوظيفـة تدخل أصـلا فى اختصـاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتبـاعد فترات الانعقـاد (مرة كل أربع سـنوات) كان من الضرورى مواجهـة الحالات الطارئة بمثل هـذا الحكم •

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين سـتة فروع اقليمية للمنظمة ، والتى تجتمع فى الأوقات التى تراها مناسبة •

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهميـة فى الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وان راعى أيضا — فى حدود أقل من المجمـوعة الأولى — اعتبارات التمثيـل الجغرافى العـادل • وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات : العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لنتبين كيف تطبق هذا المعيار •

أولا — منظمة العمل الدوليـة :

لعـل المجلس التنفيذى لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة فى طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيـه • فهـو يتشكل

من ٤٨ عضـــوا ، ٢٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضـــوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر البـــاقين يمثلون أرباب الأعمال • ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغى أن يعين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية فى المجال الصناعى (المـــادة ٧ فقرة ٢) •

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر • وقد أوكل النظام الأساسى للمنظمة الى مجلس المديرين فى المنظمة مهمه اختيار العشر دول الأكثر أهميـــة فى المجال الصناعى • ويجـــوز للاعضاء أن يتظلموا من قرارات المجلس الى المؤتمر • ولا شك أن الحـــل الذى أخذت به المنظمة من عـــدم تحـــديد أســـماء الدول الأكثر أهميـــة صناعيا أفضل من نص ميثـــاق الأمم المتحـــدة ، اذ يترك الفرصـــة لمراعاة التغـــيرات التى تحـــدث بين الدول وتجعـــل احـــداها أكثر أهميـــة من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجـــد معيـــارا للاهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للاهمية السياسية •

أما عن المهمة الأساســـية لمجلس الحكام ، فهى الاشراف العـــام على مكتب العمل الدولى (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج، واعداد جـــدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتعيـــين المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقـــدم شكوى من عـــدم احترام أحـــد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة •

ثانيـــا — منظمة الطيران المـــدنى :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا نجد نصوصا فى ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصـــة به ، ويترك الأمر للمجلس فى تحديد مواعيد اجتماعاته •

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعيـــة كل ثلاث سنوات • ويراعى فى هذا الاختيار :

١ — اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية فى النقـــل الجـــوى
The States of chief importance in air transport

٢ — اختيار الدول الست التى — ولم تكن ضمن الفئة الأولى — تعطى المساهمة الكبرى فى اعطاء تسهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدولية •

٣ — اختيار الدول التى تمثل كل المناطق الجغرافية الرئيسية فى العالم •

وواضح من نصوص هذا الميثاق أن المجلس يخضع تماما للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن ينشر المعلومات • ويعد دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدنى •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهى الوظائف الاشرافية الخاصة بانشاء ومراقبة لجان المنظمة مثل لجنة النقل الجوى ، لجنة الملاحة الجوية ، كما يختص بأن يقدم تقارير للدول عن أية مخالفات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عندما لا تقدم الدولة علاجا لهذه المخالفة ، وفى اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا — المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدنى ، وذلك للتشابه الكبير بين المشاكل التى تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدنى ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتى :

١ — ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى فى توفير الخدمات البحرية الدولية •

٢ — ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى فى التجارة البحرية الدولية •

٣ — ستة يمثلون الدول التى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم •

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل •

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة، وهى تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة فى مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافى • فالجمعية تختار لعضوية هذه اللجنه ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا • أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التى لهـا مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهم رعاياها ، ولكنها لا تدخل فى المجموعتين الأوليين •

والاختصاصات التى تمارسهالجنة السلامة البحرية هى النظر فى المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التى تمنع التصادم البحرى ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التى تقدمها على المجلس لكى يعرضها بدوره على الجمعية •

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية فى تكوين

رأسمال المنظمة • ويطبق هـذا المعيـار أساسا على البنـك الدولى ومجموعته ، وصندوق النقد الدولى ، أى على الوكالات المـالية بشكل عـام •

وتمثل مجالس المديرين فى المنظمات المـالية نماذج أسـاسـية للأجهزة التنفيذية • فهى أجهزة مسئولة عن ادارة العمليات العـامة للمنظمات • وتمارس لهذا الغرض كل الصلاحيات المفوضة لهـم من مجلس المحافظين (المـادة ١٣ فقرة ٣) ، وباختصار ينفذ المديرون سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهى متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولى •

— ستة أعضاء تعينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم•

— خمسة عشر عضوا (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضـاء الباقين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئـة التنمية والمؤسسة المـالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة فى اختيار هـذا الجهاز بشكل عام •

اللجـان الاستشارية والاقليمية :

وفضلا عن هذه الأجهزة التى تتكون منها المنظمات الدولية ، فان هناك أجهزة أخرى توجد فى العـديد منها ان لم يكن فيها جميعا : وبعض هذه اللجان ذات طابع استشارى من أهمها :

المجلس الاستشارى للبحوث البريعية :

يتكون من ٣٠ عضوا ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسئول عن تنظيم الدراسات وتقـديم الفتـاوى بشأن المشكلات الفنيـة والميدانيـة

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول النامية •

ويعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فنى ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، فهى تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشيحات الدولية ، على أساس شخصى ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر فى احتلال الدول للموجات الكهرومغنطيسية التى تستخدم الاثير فى أغراض الاذاعة والتليفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعى ، وتنبيه الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعى ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(ج) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للامانة العامة فى المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التى سعت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح فى دور التنفيذ •

وتنظم اجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأمناء العامون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمين العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المدير العام ، المدير الادارى « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد فى البنك الدولى • ويعين الأمين العام فى معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذى ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة •

ونجد « للرئيس » فى المنظمات المـــالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ هو الذى ينفذ الأعمال العادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقررا لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا فى حالة تساوى أصــوات المديرين •



الكتاب الثـالث

المنظمـــات الاقليميـــة

تمهيـــد

١ ـ نشأة المنظمات الاقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الاقليمية ـ ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد فى اقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة ـ من أقدم المنظمات الدولية فى الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل • فقد سبق أن ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمـات الدولية تعتبر تطويرا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم ـ حتى الآن ـ على أسس فنية مشابهة لهـا • ومن المعروف أن الظـاهرة الاتحادية لم تكن لتهتـم بالتنظيم العالمى فى البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليهـا •

ولعل أقدم المنظمات الدولية ظهورا ـ بعد الدول الاتحادية ـ هى المنظمات التى وجدت فى القـارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك فى أوروبا وآسيا ثم أفريقيا •

ولقد كانت فى البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهل عمليات التبـادل بينها ، ثم كبر حجمها ، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقيـام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء • وهكذا نجد غلبة العنصر التجارى فى تفسير نشأة المنظمات الدولية الأقـدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية •

أما فى أوروبا ، فنجد أن العامل السياسى ، وضرورة تدعيم الكيان العسكرى لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض ـ هو العامل الحاسم ، على ما نجد فى الحلف الغربى ، وان كانت المنظمات الأوروبية تمـد

تطـورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى •

ونجد دوافع التحـرز ، والحفـاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هى دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية •

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، بغرض توحيـدهم ، على ما نرى فى جامعـة الدول العربيـة •

ونلاحظ أن كل المنظمات الدوليـة الاقليمية تعالج الآن قضـايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة •

ومع ذلك ، فان التطور الذى جرى فى النطاق الدولى ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل فى اطار المنظمة العالمية ، قـد فرض نفسه فى اطـار المنظمات الاقليمة ، ووجدنا أن كل منظمة اقليمـة ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى اطارها •

وفضلا عن ذلك ، فاننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليمـة المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هـو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك •

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا فى هذا القسم •

٢ ــ خطـة البحث :

اختلف الفقه فى تفسير الظـاهرة الاقليمية ، وفى مـدى جدوى وجودها فى اطار تنظيم عالمى ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لهـا • وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأسـاس النظرى للتنظيم الاقليمى ، ولبيان علاقته بالتنظيـم العـالمى • ثم نخصص الباب الثانى لدراسة أهم المنظمات الدولية فى وقتنا الحاضر •

البـاب الأول

الأساس النظرى للتنظيم الاقليمى

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى جدوى وجودها فى ظل مجتمع فيه تنظيم عالمى واحد • فمن قائل بأن العـالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هنـاك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها • وهذا الرأى ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضـمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول به غلاة الاقليمية • وسنعرض رأيهم فى الفصل الأول •

على أن من الفقهـاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمى يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولهـدف أساسى هو التدريب على التنظيم العـالمى ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم فى فصل ثان •

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمى ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم فى فصـل ثالث • على أن الرأى السليم هو الذى يرى امكان قيـام التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العـالمى ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما • وهذا هو الرأى الذى مال اليه مؤتمر سان فرانسسكو ، وأخـذ به ميثاق الأمم المتحدة • وسنخصص الفصل الرابع لبيـان هـذا الموقف ولتعـريف التنظيم الاقليمى حسـبما نص عليه ميثاق الأمم المتحـدة •

الفصل الأول

نظـرية الاقليمية (١)

يقول غلاة الاقليمية بأنها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية • فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العـالم تدخل فى تنظيمات اقليمية ضـيقة أم واسـعة بحسب الأحوال • .وتؤدى المنظمات الاقليمية فى نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتيــة :

١ — من المؤكد أنه فى نطاق منطقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهى التى تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمه والدول المشتركه فيها ، الأســاس الضرورى لقيــام المنظمه •

٢ — يسهل فى النطاق الاقليمى حل المشاكل الاقليمية وذلك لتشابه الموضوعي للمشاكل القومية ، ولمعرفة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات •

٣ — يسهل — فى النطاق الاقليمى — اتخاذ تدابير الأمن الجماعى — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصـورة أسرع وأسلم منه فى نطـاق المنظمة العالميــة •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، المرجع السابق ص ٢٧٤ • عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، ص ٩ وما بعدها ، كلود النظــام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٦٦ وايضا :

Norman padelford, Regional organization and the United Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غانم أيضا بحث بعنوان التكوين القانونى للمجتمعات الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله العريان عن ظاهرة التنظيم الدولى بمجلة القانون والاقتصاد ، وقــد اشير الى هــذا سابقا عام ١٩٥٥ .

٤ — يستجيب التنظيم الاقليمى لمنطق حسن الجوار ، ولا شك أن تعاون الدول المتجاورة معا لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ، وود العدوان مسألة طبيعية .

٥ — والى جانب ذلك فاننا فى عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعقيد ، والفواصل بصورها المختلفة: الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضــحة بين شعوب الأرض من كل أطرافها .

وقد بلغت اليوم حدا لا يســمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يجمع كل هــذه الأضــداد فى مسئولية مشتركة واحدة . أما فى حدود منطقــة معينة ، فالأمر على النقيض ، اذ أن ارتباطات الدول حيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضــحة القائمــة على عنصر التبادل (١) .

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليــه الفقه الانتقادات الآتيـــة :

١ — لا يمكن التسليم بصلاحية المنظمة الاقليمية لحــل المشاكل الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، اذ الأمر يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب حلها .

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معانى هذه الكلمــة ، وحتى اذا وجدت فى النطــاق الاقليمى ، فان ذلك لا يكون الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة . والحــروب المحلية فى عصرنا

---

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجــع السابق ص ٢٧٤ : عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ص ٩ ، كلود . النظـــام الدولى والسلام العالمى ص ١١٦ .

تتحول الى حروب عالميــة والمشاكل الاقتصادية المحلية والنقدية على الخصوص — ليست الا صدى لمشــاكل الاقتصاد والنقد العــالمى •

٢ — عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحــار الدولية ، واستعمال الأثير • وعلى العموم فان طبيعة أى مشكلة لهــا أهميتها — ليس فقط فى تقــرير أنسب الوسائل المعينة على حلهــا ، ولكن أيضا فى قيــاس مدى وطأتها وتأثيرها • وقد تكون المشــكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجــة والادارة الاقليمية ، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها •

٣ — يؤدى منطق هــذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى الغــائه ، اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له • وذلك يتجاهل اعتبار قيــام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان • وأيضا يتجاهل وجــود مصالح ذات صــفة عالميــة •

٤ — ان العالم ليس مقســما فى الحقيقــة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للاخذ به الى النطاق الرسمى واضــفاء انطــابع التنظيمى عليه • ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات الاقليمية، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عنــدما تتدخل الدول الكبرى لتفرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شــمال الأطلنطى مثلا) • ويمكن أن نتصــور عالمــا مقسما الى كتــل اقليمية أمريكية ، وسوفييتية وبريطانية • هــذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشىء مناطق نفــوذ • ولن يحقــق الهدف التنظيمى العام ، وهو تحقيــق السلم الدولى • وانمــا على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على ســباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى •

٥ — **وفى النهاية** ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمى دائما ، فقد تكون صلات الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور • كما أن عامل القرب الجغرافى قد يشكل أخطارا ترغب الدول فى تقليلها بالهروب الى العالمية • ونجد مصداقا لذلك المنطقة العربية • فمما لا شك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العداء بين السعودية والهاشمية والأخطار التى تراها الدول الملكية من الحركة التقدمية فى الدول المجاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهتزة ضعيفة • وكان من اللازم أن تستبدل بشكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هذا المبحث الى أن منطق الاقليمية وحده كتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العالمى ، لا يمكن قبوله ، ومن ثم فواقع الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصــل الثــانى

الاقليمية كطريق الى العالميــة

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالميــة :

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمى كمقــدمة ضرورية للتنظيم العــالمى • فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحــدة وطنيــة داخلية ، واذا كان مطــلوبا أن تدخل مع ســائر الدول المكونة للمجتمع الدولى فى تنظيم واحــد ، فان المنطق يقضى بدخــول الدول المكونة لمنــاطق جغرافية واحــدة فى تنظيمات اقليميــة كمرحلة وســيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءا طبيعيا من عمليــة التطور البطيئة لتكامل العــالم ، ان التنظيم الاقليمى يمثل مرحلة فى بنــاء متكامل يجب أن يتم من القــاع الى القمــة ، حتى يكون البنــاء راســخا (١) • وعلى ذلك فالمنظمات الاقليميــة ليست بديلا لمنظمــة عالميــة ، وانما بادرات لهــا •

نقــد هــذا التصــوير :

ولقــد انتقد هــــذا التصــوير بدوره لأكثر من سبب • فلم يثبت تاريخيا أن الاقليمية مرحلة تطورية وسطى بين الدولية والعالمية، أو من المشكوك فيــه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجــاه نحو تكبير الوحــدات تدريجيا حتى تصــل الى العالميــة • ومن ناحية أخرى تغفل هــذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستتنافس بعضها بعضا ، وسيكون من الصعب جدا دمجها معا فى كل منسجم ، تماما كالصعوبة الموجودة فى محاولة جمع الدول القومية • ان صانعى كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالقاء بها فى وجه الآخــر

---

(١) Alan de Rusett. Strengithening the Framework of peace, London, 1950, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة فى استعمالها فى خلق جسـم ثلجى واحد • وفى النهاية ليس هناك دليـل واضح على أن الاقليمية ستفضى حتما الى العالميـة •

الاقليمية مشتل للعالميـة :

وقد أدى ذلك بالبعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمى يعد مشتلا يساعد الدول على ممارسـة أنمـاط من التنظيم الدولى ، ومن ثم يمـدنا بنماذج للعمـل والأداء ، وتؤدى خـدمة مراكـز التدريب للتنظيم على نطـاق عالمى • وبالجمـلة فان المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تمتزج لكى تصل بنـا الى نظام عالمى كما تمتزج روافد النهر فى مجـراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة فى انجاحه •

ولقد انتقد هـذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيـد لوجهـة النظر القـائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية • فالواضح أن هذه المنظمات متقاعسة فى أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العـالمى • فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبـول مبـدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات ــ تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفـالة الفاعلية لهـذا التنظيم ــ فان ذلك لم نره على النطـاق الاقليمى بقـدر ما رأينـاه على النطاق العالمى • ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التى ترتبط بعوامل أخـرى ، غير عوامل التقدم فى الاعتراف الرسـمى بالقيود على حقوق السـيادة . وغير عوامل الانشاء الرسـمى للنماذج التنظيمية • ولقد أدى ذلك بالبعض الى رفض الاقليمية •

الفصـــل الثـــالث

رفض الاقليميـــــة

اذا كان التنظيم الاقليمى لا يصلح كصـــورة واحـــدة للتنظيم الدولى ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولى ولم ينجح حتى الآن فى اعطائنا أنمــاطا للتقـــدم التنظيمى بصورة عامة ، فان الأجدر بالمجتمع الدولى أن يتخلص منـــه • فهـــو بالضرورة ضار وتوجد فيـــه العديد من المثالب • ولقد بلور العـــديد من الفقهاء هـــذه المثالب ، ونادوا بالغـــاء الاقليمية • ولقـــد كانت هـــذه النظـــرة واضـــحة أمام مؤتمـــر سان فرانسسكو ، اذ خشى الكثير من الأعضاء أن يؤدى تأييد الاقليمية ، الى المساعدة على نبـــذ المسئوليات العامة التى سيضعها الميثـــاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقـــذ العـــــالم من خطر التكتـــــلات والانقسامات الذى يساعد على قيام الحـــرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولى نفسه (١) • لقـــد كان الاتجـــاه الولسونى لقـــــرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التى أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانحلال العصبة أيدت التوجس من أن التقبل الجـــزائى للمشروعات الاقليمية ، قـــد يفتح البـــاب للنبذ — صراحة أو ضمنا — للمسئوليات العـــامة الشاملة الدفاعية التى يضعها التنظيم العـــالمى ، والى التحلل المبيد لمبـــدأ الرقابة المركـــزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

---

(١) تراجع محاضرة Ypes باكاديمية لاهاى عام ١٩٤٧ مجلد١٩٧١ ص ١٧٠ وما بعـــدها بعنوان :

« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمـــادة ٢١ من عهد العصبة « الاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو » لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص هـــذا العهد » .

وأكثر من ذلك فان المنظمات الاقليمية قد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح فى حل مشاكلها الاقليمية • وعلى سبيل المثال فان الكومنولث البريطانى الذى جعل نصب عينيه أن يحتفظ بالمنازعات بين أعضائه لكى تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلاقل السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أمدها بطوفان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوربيين فى الدولة الأخيرة ، والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير •

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية — طوال تاريخها الطويل — لم تنجح فى حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة • وهى لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية ابادة الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها • وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقاتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباحثون خارجها • انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع — بهذا الشكل — لا تنجح حتى الآن فى اقامة تنظيم دولى ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عدم صلاحيتها للحياة فى عصر التنظيم الدولى •

ومهما تكن هذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدى الى قبول عام لمنطق الغاء التنظيم الاقليمى بصورة عامة • ان التجربة أثبتت أن هذا التنظيم يحقق نتائج فعالة فى بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هذه المجالات من ناحية ، وأن ننادى بالغاء تلك التى تضر بالمجتمع الدولى من ناحية أخرى • ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادى بالابقاء على التنظيم الاقليمى على أن يربط بالتنظيم العالمى • وفى ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الاقليمية يمكن أن تؤدى دورا هاما فى خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء فى نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسى لذلك أن تربطها بغرض واضح هو : « التعاون

فى الميادين الاقتصادية والاجتماعيه والثقافية » ، وبعبــارة أخرى ، التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة • ويدخل فى ذلك التعاون لصد العــدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هــذا الغــرض الأخير ، الهــدف الوحيــد من الاتحاد » [1] •

---

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى المجتمعات الدولية الاقليمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ١٠٨ ، ص ١١٢ •

الفصـــل الرابع

التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى (١)

١ — توزيع المهـــام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمى :

ان الأساس الذى يقـــوم عليـــه توازن العمـــل بين الاقليميـــة والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنهـــا مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجـــال الجغرافى المحدود • ووفقا لهـــذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدى وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العـــلاقات الدوليـــة ، ومحولة اياها الى التنظيم الاقليمى حتى لا ترهـــق كاهل المنظمـــة العالميـــة ، ومؤدية مهمة الخـــدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهـــيرا للمنظمة العالميـــة تزودنا بخط دفاع ثان يمكن الاعتماد عليـــه فى حالة فشل المؤسسة العالميـــة القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليميـــة ، ولا يمنح أى تقـــدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هـــذا المبـــدأ ، وانمـــا يفترض توافـــق الاتجاهين الاقليمى والعـــام بالتقليل من نواحيهما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم انه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى •

٢ — أساس توزيع هـــذه المهـــام :

— والأساس الذى يمكن الاعتماد عليـــه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمى والدولى لا يمكن أن يكون محـــددا وحاسما ،

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٣ وما بعـــدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization. 1965, p. 789.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط • وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه فى هذا الشأن هو طبيعة المشكلة • فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية • أما المشكلات التى لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الاقليمية • ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية فى طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية • ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة : فالرقابة على الأسلحة هى مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى • والتطور الاقتصادى لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الأسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب [1] • وبالاضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بحل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية • ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى • فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقبع فى الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تعقيداته وتشابكه ، ومن ثم فهى لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق •

٢ — معنى الاقليمية فى ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك فى ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق • وجاءت المادة ١/٥٢ تقول « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » •

---

(١) كلود ، النظام الدولى ، والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

١ — شرط عدم التعارض مع أهـداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الاقليمية، وهو ممارسـة المسائل التى يكون العمـل الاقليمى فيهـا صـالحا ومناسبا • ولكن ما هى المنـاهج التى تعمـل وفقـا لهـا المنظمات الاقليمية ، وهل هى نفسها المناهج التى قدمها ميثاق الأمم المتحـدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » • ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذ انها جميعا — بما فيها المنهج الوظيفى — تدخل تحت مدلول المسـائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين • انمـا يجب أن تكون أنشطة هـذه التنظيمات، والمبادىء التى تسير عليها متفقة مع مقاصد ومبادىء الأمم المتحدة • فيجب من ثم أن تقوم على مبـادىء السيادة والمساواة ، وحسن الجوار ، وعدم التدخل وتدقيق العدالة والقانون • ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله • فلقد أوضـحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء • وقلنا ان هذا المبـدأ يعتبر حجر الزاوية فى التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة • ونتيجة لذلك فانه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة القوية على دول أو دولة أضـعف ، فانها تكون باطلة وغير شرعية • ومع ذلك اذا ما شاءت الدول الأعضاء — طواعية ورضاء — أن تتخلى عن سـيادتها من أجل أن تندمج فى وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فان ذلك يعتبر جائزا •

٢ — شرط الجـوار :

على أن الفقه الدولى قـد اختلف فى تفسير معنى الاقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يـكون العمـل الاقليمى صـالحا فيهـا ومناسبا » • فما هو معنى ذلك ؟

يرى البعض أن التجاور بين الدول أعضـاء المنظمة — بمعنى أن تكون جميعا فى نفس المنطقة الجغرافية — شرط ضرورى ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام » • ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة • وبذلك يستحق الابتعاد عنها ، لأنها تحرض على الحرب ، وتتنافى مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل (١) » •

وهناك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقة الجغرافيـة ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدلوجى ، واستهداف أهداف مشتركة • « فهنا لا تسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهى ليست منظمة عالميـة • لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخـذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر التكتلة المادية لمجموعة معينة من القواعد القانونية » • ويترتب هـذا الرأى نتيجة هامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلنطى • فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، اذ تشـمل دولا من حوض البحـر المتوسـط • اذن فهـو ليس بالتحـديد منظمة اقليميـة من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتبـاره اقليمـا من الناحيـة السياسـية والايديولوجية ، اذ يجمع دولا رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوربا بصـفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هـذا الحلف ممثلا لمنطقة اقليمية سياسية أيديولوجيـة (٢) » •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجـع السابق ص ٢٨٢ ، وفى نفس المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .

(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، ازمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ . الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمي بشرط التجاور ، أى وحـدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكفل توافر شروط مناسبة للعمل الاقليمي • فالعمل لخـدمة الأمن والسلم الدوليين اما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، واما أن يشـمل اكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمي مناسبا ، وانمـا يكون العمل العالمى هو المناسب • أما اذا أمكن اضفاء طابع الاقليمية على أية منظمة تتعدى منطقـة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجـال للمنافسة بين التكتلات ، والافتئات على نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذى لا يؤيده الميثاق • ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمـل احدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها فى هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولى ، وتكون المنظمة هنـا متخصصة وليست اقليمية (١) •

٤ ـ الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تأكيدا للدور الذى أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكملة لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العـالمية • ولكننـا نلاحظ أن هذا الربط يكون فى ميدانين رئيسين فقط : ميدان الأمن الجمـاعى ، وهنـا نجـد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجـد الربط أضعف من الصورة الأولى •

ولمـا كان الجهاز الرئيسى الذى يحقق هذين المنهجين فى المنظمـة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعله الميثاق المشرف أو الصـلة بين

---

(١) يضيف البعض الى هـذين الشرطين بعض الشروط الأخـرى كالعمل من اجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الأعضـاء • وقد رأينا أن هدف السلم والأمن يجمع بين كل صور المنظمات الدوليـة • أما شرط التضـامن ، وضرورة كون الأعضـاء دولا متكاملة ، فلا نبرى له محلا — يراجع د• مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١٦ •

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية . ففيما يتعلق بالأمن الجماعي نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها ، فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .. » . كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراءه منها » . أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٥٢/٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات .. وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن . وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » .

وتثير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها في ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، الا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج الوظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينها وبين المنظمة العالمية صلة في هذا المجال . ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية في مجالات لها طابع العالمية أساسا ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى في مجموعه .

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالميــة والمنظمات الاقليمية الى أقصى حــد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجمــاعى ، فلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات فى تدابير القمع ، وفى هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه • أما اذا أرادت هــذه المنظمات أن تستخدم هــذه التدابير من تلقــاء نفسها ، فانه لا يجوز لها ذلك بغير اذن صريح من المجلس • فيجب عليها أن تعــرض الأمر على مجلس الأمن لكى يقرر لها استخدام هذه التدابير • ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانونى للمجتمع الدولى الآن الذى يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمــة • وتأكيــدا لذلك أصبح من المعتــاد أن تنص مواثيــق مختلف المنظمات الاقليمية التى تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتثال لقــواعد السلوك الدولى الواردة فى الميثاق ، واستبعاد أية نية فى تغيير حقــوق وواجبات الأطــراف عن النحو المقرر فى الميثــاق ، أو الافتئات على المسئوليات المقــررة لمجلس الأمن • بل لقــد اقترح بالنسبة لبعض المنظمات الاقليمية الهامة — كحلف الأطلنطى — أن تصبح ســلاحا مكملا للمنظمة الدوليــة تستخدمه كما تشاء •

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكى تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها • فلقد توسلت بالمــادة ٥١ من الميثاق التى تسوغ لها الحق فى الدفاع الشرعى عن نفســها — فرادى أو جماعات — فى حالة وقــوع عدوان عليها ، قبــل استئذان مجلس الأمن • ومن ثم فنجد نصوصا فى مواثيق الأحــلاف الغربيــة تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المــادة ٥١ ، على أن هذه المــادة تتطلب عرض ما تتخذه مثل هــذه الجماعات وفقا لحــق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فورا ، وعلى أن التدابير المتخذة لا تؤثــر بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المســتمدة من أحكام هــذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخــاذه من الأعمــال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصــابه •

ونستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القـــوة استعمالا لهـــذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طـــريق اســـتخدام حق الفيتـــو • ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الاقليمية متحررة من أى قيـــد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صـــارت تحالفـــات تعمـــل مستقلة وقائمة بذاتها لا تعوقها ضوابط خارجية (١) •

٣ — أما عن تســـوية المنازعات بالطـــرق السلمية فقد رأينا أن المـــادة ٣٣ من الميثاق قد عددت الالتجاء الى الوكالات الاقليمية من بين وسائل تسوية المنـــازعات • وقد فرضت المـــادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبـــذل جهدها لحل منازعاتها عن طريق هـــــذه المنظمات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن • وكلفت هـــذا المجلس بالعمل على الاستكثار من الحـــل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـــذه الوكالات • ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرهقة الملقاة على عاتق مجلس الأمن • ونلاحظ أن الربط هنـــا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قويا ، وانما هو توجيهى فقط •

---

(١) Kulski, The Soviet System of Collective Security compared with the westren System, A. J. I. L. 1950 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير فى الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دوليـــة وفقا للمـــادة ٥١ من الميثاق . فهذه المـــادة تتكلم عن تدابير تتخذ فى حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تتشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الرأى الراجح يميل الى التوسع فيما يعد عمـــلا عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقـــع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك أن ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بهـــا السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع فى هذا المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وافيـــة عن هـــذه المشكلة فى مؤلف بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٦ وما بعـــدها .

البـــاب الثـــانى

أهم المنظمات الاقليمية فى عالمنـا المعـاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظـرية للتنظيم الاقليمى يهمنـا أن نتعرض لأهم المنظمات الاقليمية الموجودة فى العـالم المعاصر •

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الاقليمية قـد ازداد كثيرا بعد الحرب العالميـة الثانية وتطورت أشـكاله • وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدوليـة ؛ فهى تبين اتجـاه التنظيم الاقليمى الى التدرج من الضعف الى القـوة ، حتى يكتمل فى شـكل الدولة الاقليمية الكبيرة • ولذا سنتعرض فى بداية الدراسـة للتنظيم الدولى الأوربى وكيف اتخذ هـذا المسار التطورى • على أن أقـدم صـور المنظمات الدوليـة التى وجـدت هو التنظيم الأمريكى • وذلك نتيجة لحداثة هـذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية • وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة فى التعـاون فى اطار الابقاء الواضح على الأسس التقليدية للعـلاقات الدولية ، من حيث التشبث بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجـاه الى التكتل الوحدوى • وسنبحث هذه التجربة فى مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الانسان الأفريقى الذى استيقظ مبكرا أن يشق طريقه الى الوحدة فى اطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الافريقية ، وسنتبين ذلك فى المبحث الثالث •

وليست هـــذه هى المنظمات الدوليـة الحالية فقط بل أهمها • فهناك منظمة الكمنولث البريطانى ، وهى رابطة تجمع بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار البريطانى وتحررت ، وأساس هـذه الرابطة هو التاريخ المشترك فى الولاء للتـاج البريطانى ، وان كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتمـر بدور تتناقص فاعليته ولا تزداد • وهنـاك

مجمـوعة من الأحلاف التى تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار كحلف جنوب شرق آسيا • ولن يتسع المجال هنا لدراسة كل هـذه المنظمات • على أن أهم صـور التنظيم الذى يعنينا ، هو التنظيم فى المنطقتين العربية وبين الدول الاسلامية وسوف نخصص فصلا لدراسة كل نوع منهما •

الفصـــل الأول

التنظيم الدولى الأوربى

لعلنا لا نبالغ اذا قلنـا ان التنظيم الاقليمى الأوربى هو اقوى التنظيمات الدوليـة الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الدول الأخرى، لمـا حققه من نتائج تقدمية واضـحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربيـة وتتعدد الى حد كبير . فمنهـا منظمات عامة أى تختص بممارسة كافـة صـور التعـاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصادى ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمـع بين المجـالس التشريعية ، ومنها ما يعترف للفـرد بالشخصية القانونيـة فى المجال الاقليمى . ومن صور هـذه المنظمات كذلك ما يمس سـيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثـر على هـذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الاقليميـة فى النطاق الأوربى وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربيـة على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلى :

أولا — اتحـاد اوربا الغربيـة . Western European Union

١ — نشـأة الاتحـاد :

نبـه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثنـاء الحـرب الثانيـة ، الى اهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الابقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى انشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فلقد كانت فكرة تشرشل أثنـاء الحرب هى « أنه ينبغى وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لهيبتها ورفعـة قدرها .. وأنه ينبغى على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة العالمية » • ولذا وجدنا الحكومة البريطانية هى التى دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان القصد الأساسى منها مواجهة القوة الألمانية الخطرة • وقد وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذى أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته فى باريس • ولقد أدخلت عدة تعديلات على ميثاق بروكسل المنشىء لهذه المنظمة ، بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمها التعديلات التى أدخلت بمقتضى اتفاقيات باريس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمانيا وإيطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سبع دول • وأصبحت المواجهة الحقيقية بعد هذا التعديل موجهة الى روسيا ، والى الشيوعية فى العالم • لذلك فان الأساس الذى قام عليه الاتحاد قد اهتز بشدة بعد التغيرات فى أوربا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

اختصاصات الاتحاد

١ — الاختصاص العسكرى للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعى بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يهمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى (١) • فالمادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان : بكل الوسائل الممكنة سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على ايضاح أن رد العدوان يكون فى حدود المادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التى تتخذ يكون لها طابع التوقيت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

---

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد — مع ذلك ضمن الأحلاف العسكرية • راجع د• مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ •

تنتهى بمجرد أن يتمكن هـذا المجلس من اتخـاذ التدابير الضرورية لاعادة السلام والأمن الدوليين •

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هى تنظيم التسليح بين الدول الأعضـاء ، وبذلك فلعله يكون أول المنظمات التى تمارس منهج تنظيم التسليح • ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هـو المـانيا ، فرغم أن الدول الأوربية رأت أن مصلحتها فى ضـمها الى المنظمة ، الا أنها قدرت أن اطلاق التسليح قد يعيدها الى ما كانت عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفـاق الحدود التى يمكن أن تصل اليها القوات المسلحة للدول الأعضـاء فى وقت السلم • وتعهدت ألمـانيا الغربية بعـدم انتاج أسـلحة ذرية وبيولوجية وكيماوية ، وأنواع أخرى من الأسلحة الا بعد استئذان مجلس اتحاد أوربا • ويخضع ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخـرى من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد •

٢ ــ اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحـاد تلزم الاعضاء بالدفاع عن المبادىء الديمقراطية والحـريات الضرورية والتقـاليد الدستورية واحترام القانون ، وهى المبادىء التى تكون فى مجموعها تراثها المشترك • والمقصود بذلك فى النهاية هو مناهضة الشيوعيـة والنـــازية •

٣ ــ اختصاصات الاتحاد فى المجالات الوظيفية الأخرى :

فى المجال الاقتصادى :

تتعـــاون الدول فيما بينها على ازالة التناقض بين متطلبـات السياسة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنميـة المبادلات التجارية بينها جميعا •

وفى المجـال الاجتماعى :

تعهدت الدول برفع مستوى حيـاة شعوبها ، ويساعد المجلس على ابرام اتفاقيات الضمان الاجتماعى بينها .

وفى المجـال الثقافى :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ، والفهم العميق للمدنية الغربية التى تعد تراثا مشتركا لهم .

هيئــات الاتحـــاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذى يمارس اختصاصاته هو مجلس الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التحضـيرية له بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هى اللجنة الدائمة للتسلح ، ووكالة رقابة التسلح . وتصدر قرارات المجلس بالاجماع ، ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة فى المسائل العسـكرية .

والى جانب هـذه الهيئات يمثل فى المجلس جمعيـة اتحاد أوربا الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمـان لهذا الاتحاد ولمجلس أوربا فى نفس الوقت . اذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم للاتحـاد — يستهدف انشاء مجلس أوربى استشارى . وتم انشـاء هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ . وقد رأى أعضاء الاتحاد الأوربى أن تمثل جمعية مجلس أوربا فى الاتحـاد ، وذلك باعتبار أن ممثلى الدول السبع أعضاء الاتحاد فى مجلس اوربا ، هم الذين يكونون برلمـان هذا الاتحاد . وتختص هذه الجمعية بالنظر فى نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا سـنويا عن أعماله وتعتبر الجمعية البرلمـانية الجهة الوحيدة التى تملك مناقشة وسائل الدفاع عن أوربا الغربيـة (١) .

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدوليـة ، ص ١٦٧ بنتـو . المنظمات الأوربية ، ١٩٦٢ ، بنتو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٥ ، ص١٣٠ .

ثانيا — مجلس أوربا (١) : Conseil de L'Europ

١ — نشأة المجلس :

رأينا كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوربا . والواقع أن الدافع الى انشائه ينبع من عاملين :

الأول — ان الاتحاد استغرق المجال العسكرى معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكرى بصفة أساسية ، مع أن التطورات التى جدت فى الحياة الدولية تستدعى بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى .

والثانى — قلة عدد الدول الأعضاء . وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضرورى توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هنـاك تلاحم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوربية (٢) . وهكذا اتفق على انشاء مجلس أوربا ، ودخل دور التنفيـذ فى ١٣ أغسطس علم ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقيـة المنشـئة له عشر دول هى : انجلترا وفرنسا ، وايطاليـا ، وبلجيـكا ، وهولنـدا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا . وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

---

(١) يراجـع :

W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. I. paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public postif T. I, 1964. 530.

وأيضا كوليـسارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ . ريتر ، النظم الدولية ص ٥٧٠ الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٣٨ وما بعـدها ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

(٢) نستطيع أن نقول أن نداء الوحدة الأوربية كان يسيطر بشـكل واضح على دول الاتحاد الغربى فى ذاك الوقت . فلقد توالت التصريحـات من وزراء خارجية فرنسا ، وايطاليا ، بل ومن المقـر البابوى نفسه . ولقد قام بالتحضير للاتحاد الجديد الاتحاد الغربى وكون لجنة خاصة لبحثه من أعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر بلندن علم ١٩٤٩ ، هو الذى أخرج ميثاق المنظمة الجـديدة .

من اليونان وتركيا وايسلندا وألمانيا الغربية ، والنمسا وقبرص وسويسرا ومالطة • ووصل العدد بذلك الى ثمانى عشرة دولة • وقد اتفق على أن يتخذ المجلس مقره فى استراسبورج بفرنسا •

٢ — اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشىء للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادىء التى تمد تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها • ومع ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل العسكرية (١) • كما أن التعاون الاقتصادى ليس واسعا فى مجاله • والدور البارز الذى يمثله ، هو احترامه للتقاليد الديمقراطية الغربية ، والعمل على صيانتها وتقدمها ومن ثم فنجد نصوصا واضحة فى الميثاق تؤكد اعتراف الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته ، وتوحيد سياسة الأعضاء فى المسائل الاجتماعية والثقافية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (تراجع المواد من ١ — ٣) •

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد أوثق عرى بين دول الديمقراطيات الغربية (٢) • ولهذا كان عضوية

---

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس أوربا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الأطلنطى بها — كما أن بعض الدول المحايدة — والتى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلندا والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى اية كتلة عسكرية •

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية أن يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى الذى تختفى فيه سيادات الدول الأعضاء ، ولكن انجلترا عارضت هذه الفكرة ، بل وابدت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا انها اخطرت من الدول الأوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم بسواء معها أو بدونها ، لما دخلته بسهولة : براجع مقال اورنسن orensen بعنوان Conseil de L'Europe باكاديمية لاهاى سنة ١٩٥٢ ، ص ١١٥ وما بعدها •

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والدول ذات الأنظمة الديكتاتورية كاسبانيا والبرتغال • ولقد وضح تمسك الدول باحترام هذا الأساس عندما طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية بها ، اذ اعتبر ذلك متعارضا مع المبادىء الديمقراطية •

٣ — هيئــات المجلس :

١ — ضعف سلطات الهيئــات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج • وليس لهاتين الهيئتين اختصاصات اصدار القرارات ، وانما كل مالهما هو سلطات المناقشة ، والبحث والدراســة ، ثــم اصدار التوصيات • ووسيلة تحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التى تعــرض على الدول الأعضاء لاقرارها فيما بعد •

٢ — لجنــة الوزراء :

تشــكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع هــذه اللجنة مرتين كل عام • ورغم أهمية هــذه اللجنــة ، الا أن اجتماعها بمثــابة « مائدة يجتمــع حولهــا ممثلون للدول يمكنهم أن يتكلموا ويستمعوا لبعضهم البعض ، ويتفهموا وجهــات نظــرهم ، بصرف النظر عن تعهدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة بالاجماع فى المسائل الهــامة ، وبالأغلبية فى المسائل الأخرى وهى على الخصوص المسائل الادارية والمــالية (١) • ويعــاون اللجنــة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية والقانونية والصحية •

---

(١) الدكتــور عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٢٧٨ — ص ٤٧٩ •

٢ — الجمعية الاستشارية :

وتتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء يختارون بحسب عدد أعضاء كل دولة ، وتختارهم البرلمانات وليس الحكومات . ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا : وانما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة في التصويت .

ولهذه الجمعية أن تقدم توصياتها للمجالس النيابية . ولقد اعتبر انشاء هذه الجمعية بمثابة تقدم كبير في نطاق العلاقات الدولية ، اذ لأول مرة يدخل التنظيم الشعبي في إطار المنظمات الدولية الحكومية ، مما يسمح بتمثيل للرأى العام الشعبي لكل برلمان في الجمعية الاستشارية .

وتعقد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرا . على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقاد ، وانما يستمر عن طريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضوا بينهم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا تعينهم الجمعية .

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقية ، وان كان لها دور كبير في تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأى العام الأوربى . ولجنة الوزراء هي التى تعد لها جدول الأعمال ، وان كان للجمعية أن تناقش أية مسألة تدخل في نطاق اختصاص مجلس أوربا ، وتقدم توصياتها بهذا الشأن الى لجنة الوزراء .

كما تختص الجمعية باجراء مناقشات في المشاكل السياسية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة .

وتبدو الأهمية الواضحة لهذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لمختلف الأنشطة الدولية في المجال الأوربى ، ومن ثم فلقد حرصت المنظمات الأوربية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية ،

أو فى أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل الى اللجنة ، على ما سيتضح لنا عند دراستها .

الأمانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يعاونهما عدد كاف من الموظفين . ويعين الأمين العام ، ومساعده بواسطة الجمعية الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء .

وتقوم الأمانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس .

نشاط مجلس أوربا :

دفع مجلس أوربا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى ادراك أكبر لعوامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد من مقاصدها فى سبيل الوصول الى الهدف الرئيسى للتنظيم الاقليمى الأوربى ، وهو التمهيد لأوربا القوية المتحدة . واذا كان هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولى ، ولا يملك سلطات قوية يفرض بها ارادته على الدول الأعضاء ، كما أنه لا يمس سيادتها ، الا أنه قد أدى دورا فى قيام مجموعة من المنظمات القوية ، التى تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوربية ، ثم الجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجمعية الأوربية للنشاط الذرى . على أن الدور الهام الذى مارسه المجلس تجلى فى ابرام مجموعة من الاتفاقات الهامة التى تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية السائدة فى الدول الغربية ، وتقوية الروابط والعلاقات فى مختلف المجالات بين هذه الدول لذا كان له جهد كبير فى ابرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع الاجتماعى واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تتصل بالنواحى العلمية .

على أن المجال القانوني يعد بحق أبرز المجالات التى عمل فيها مجلس أوربا ، فقد أعد مشروعات اتفاقيات كفلت التنسيق بين التشريعات الوطنية وحققت التعاون فيما بينها • من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفى حالات تعدد الجنسية ، والاتفاقية الأوربية فى شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحا « القانون الأوربى » •

ولعل أهم تلك الاتفاقات ، هى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ، وهى ما تخصص لها دراسة مستقلة فى الفقرات التالية •

ثالثا — الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان :

بدأ الاهتمام الدولى بحقوق الانسان — كما أشرنا من قبل فى ميثاق الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية العامة للأمم المتحده دورا هاما منذ عام ١٩٤٨ عندما أصدرت توصية باحترام حقوق الانسان وعددتها عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأى الراجح أن هذه التوصية غير ملزمة ، أو على الأقل لا تقرر حقوقا مباشرة للأفراد فى المجتمع الدولى ، وانما توجه الى دولهم ، لكى تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها فى قوانينه •

وجاءت الاتفاقية الأوربية لتخطو بالمسألة خطوة واسعة اذ استطاعت — قبل غيرها — أن تدخل حماية حقوق الانسان فى دائرة التنفيذ ، وأنشأت تنظيما وهيئات أسندت اليها اختصاصات فى هذا الشأن • ولقد بدأت الاتفاقية بوضع تعداد لهذه الحقوق وهو مستمد فى جملته من الاعلان العالمى لحقوق الانسان وان أعطى اهتماما أكثر للحقوق المدنية والسياسية فى البداية وان وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية •

مضمون حقوق الانسان فى الاتفاقية (١) :

وأهم الحقوق التى ذكرتها الاتفاقية على ذلك هى الحق فى الحياة، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للعمل الاجبارى ، والحق فى الحرية وفى الأمان ، والحق فى اللجوء الى القضاء العادى ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحياة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأى والعقيدة • وحرية الاجتماعات وحق تكوين الجمعيات • والحق فى الزواج وتكوين أسرة ، والحق فى المساواة أمام القانون ، وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومى أو الاجتماعى أو الانتماء الى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليه فى اطار نظرية الحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الانسان فى الاتفاقية :

(١) اللجنة الأوربية لحماية حقوق الانسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission ومحكمة Court أوكلت اليهما اختصاصات محددة للتأكد من احترام هذه الحقوق وبحث ما اذا كان قد حدث أى انتهاك لها • وتتكون اللجنة من ممثلين بعدد الدول الأعضاء فى الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنة هى تلقى الشكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقية • ويلزم فى الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضع تقريرا ترفعه الى لجنة الوزراء بمجلس أوربا — وتقرر لجنة الوزراء

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان — القاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولى ص ٤٨٢ •

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قـد خولفت والاجراءات التى تتخذ ازاء المخالف •

(٢) المحكمة الأوربيـة لحقـوق الانسان :

أما المحكمة الأوربيـة فهى تتـكون من قاض من كل دولة من الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوربا من قائمـة بأسـماء مرشحى الدول تضـعها لجنـة الوزراء • ويجـوز للدول الأعضاء ، وللجنة الأوربية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكوى قـد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لهـا •

وهكذا ــ فعلى خلاف لجنة حقـوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد بأهلية التقاضى أمام المحكمة ، وانما يقتصر هـذا الحق على الدول التى تكون قد قبلت الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وعلى لجـنة حقـوق الانسـان ، واذا حكمت المحكمـة بتعـارض القرار الذى اتخذته احـدى محـاكم الدولة أو سلطاتهـا مع التزامات الدولة بمقتضى الاتفاقية ، وأن القانون الداخلى لهذه الدولة لا يسمح بمحو آثار هـذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل •

رابعا ــ الجماعة الأوربية للفحم والصلب ECSC (٢) :

ــ بدأ التفكير فى تقوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوربية بالدعوة التى وجهها روبين شومان وزير خارجيـة فرنسا فى ٩ مايو عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمـانية ، بأن تتفق معـا على أن تضـع انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيـئة عليـا مشتركة يسـمح للدول الأوربية الأخرى بالانضمام اليهـا • ولقيت هـذه الدعـوة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلف الدكتـور عبد العـزيز سرحان عن الاتفاقيـة الأوربية ص ١٦٠ •

(٢) European coal and Steel community

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هي ايطاليا ، وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هذه الدول الست في باريس ، ووقعوا معاهدة في ١٨ أبريل سنة ١٩٥١ وتم التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ في ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢ وأنشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوربية European coal and Steel community • والهدف الرئيسي لهذه الجماعة هو أن تنشيء بينها سوقا مشتركة لهاتين المادتين تتداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) • وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء •

---

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك لأكثر من سبب يأتى فى مقدمتها عدم رغبتها فى قيام سلطة فوق الدول Super - nationale تحد من ارادتها فى المستقبل ، وتفضيلها لروابطها فى اطار الكمنولث البريطانى . وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياد الذى تتمسك به ، بالاضافة الى عدم قبول الدول ذات الأنظمة الاشتراكية انطلاقا من مفهوم انها لا تحترم الحريات الفردية . ويبدو ان الدول المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادى بينها أمر سهل ؛ لوجود التقارب والترابط الذى يسمح بقيام هذا التكامل ، وهناك سبب سياسى هو ان التكامل الاوربى المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة اسمى بين دول تقوم انظمتها على أسس ديمقراطية وتتجه سياستها العامة فى نفس الاتجاه . فهذا التوافق السياسى فى الأسس والاتجاهات ، قاعدة اساسية لنجاح التنظيم الدولى . (راجع فى هذا المعنى الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦) .

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى المانيا بالذات يجد تفسيره فى العداوة التى استمرت بينهما زمنا طويلا ، وكانت تنتج منها عادة الحروب الثقيلة فى المجتمع الدولى . وقد رأى شومان وزير الخارجية الفرنسى ان المادتين الرئيسيتين فى صناعة الحرب هما الفحم والصلب وعندما يوضع انتاجها تحت الرقابة المشتركة ، فان فى ذلك ما يكفل استخدامهما فى الأغراض السلمية ، فضلا عما يحققه الترابط الإقتصادى بينهما من تقدم .

خامسا ــ السوق الأوربية المشتركة EEC (١) :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب فى زيادة التبادل التجارى بين الدول الأعضاء فى نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة فى وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات فى الفحم وفى أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة • مما دعا الدول الأوربية الست الى توسيع نطاق التجربة • وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوربية مشتركة ، وانشاء جماعة أوربية للنشاط الذرى • ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص •

واجتمعت الدول الست فى بروكسل فى ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتهت من مهمتها فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت دور التنفيذ فى أول يناير ١٩٥٨ • وقد اتسعت عضوية السوق الأوربية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام ــ اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) •

وهدف انشاء السوق الأوربية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعوبها ، وتوثيق صلاتها •

الجماعة الأوربية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ، فالقصد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ،

---

(١) European Economi, & Community
يراجع الشافعى بشير ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .

(٢) تم ذلك بمقتضى اتفاقية وقعت فى ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ .

(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير الصناعات الذرية ، لرفع مستوى معيشة هذه الدول ، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى •

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوربية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل في جملتها تنظيم النشاط الاقتصادى للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة • فهى تقرر الغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الانتاج في الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها معا في هذا الاستغلال •. وبعد أن استقلت الدول المستعمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة افريقية (١) • وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة في خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل الى جعل السوق الأوربى سوقا موحداً في عام ١٩٩٢ •

هيئات ممارسة السلطة في الجماعات الأوربية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوربية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكنها من تحقيق الأهداف الواسعة التى ابتغتها الدول من هذه الجماعات • وفي الحقيقة لا يسع الباحث الا أن يندهش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هذه الجماعات هى الطريق الى تكوين أوربا القوية المتحدة • وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فلقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بدأت عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهى عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم اقرار معاهدة بانشاء

---

(١) دكتور حامد غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٠٦ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٠٠ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٠ •

جماعة أوربية واحدة — ودخل هذا التعديل فى دور العمل ابتداء من أول يوليو عام ١٩٦٧ •

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه توجد سلطة عليا أو لجنة تتولى المسئوليات التنفيذية فى كل جماعة ، وتملك اصدار قرارات ملزمة فى الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك أصدار آراء استشارية لا تكون ملزمة • وبالنسبة للقرارات الأولى ، فان لها حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقى أوامر اللجنة وتنفيذها • ويشارك هذه الهيئة أو اللجنة مسئولياتها مجلس وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب • وله اختصاصات أوسع قليلا فى منظمتى السوق واليوراتوم أكثر منه فى جماعة الحديد والصلب • ثم يوجد برلمان له مسئوليات استشارية ورقابية • وأخيرا محكمة تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله سلطة الغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها •

توحيد البرلمانات والمحاكم فى المجتمعات الثلاث :

وفى عام ١٩٥٧ رؤى توحيد البرلمانات • فأصبحت برلمانا واحدا بدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء بميثاق كل جماعة ، كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص شعوب الجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات • وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة •

توحيد السلطة العليا فى المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا فى منظمة الحديد والصلب • واللجنة فى منظمتى السوق واليوراتوم لجنة واحدة هى « لجنة الجماعات الأوربية

La Commissions des Communautés Europeenses

وقد انتقلت اليها السلطات والاختصاصات التى كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها فى المعاهدات المنشئة للجماعة الأوربية للفحم ، والجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجماعة الأوربية للنشاط الذرى » وكذلك أنشىء مجلس وزراء واحد للجماعات الأوربيـــة الثـــلاث

Un Conseil des Communautes Europeenes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وبنفس اختصاصـــات كل مجلس فى المعاهدة الخاصة بكل جماعة • وقـــد نصت معاهدة الادماج على تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل اليها فيه •

هذا وتتخذ القرارات فى معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة . وقلة من القرارات التى تتخذ بالاجماع وتعبل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوربية •

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئـــات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلجأ اليها فى الحالات المنصوص عليها فى الميثاق • ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجمـــاعة الفحم والصلب ، والبنك الأوربى للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها فى معاهدة اليوراتوم (١) •

سادسا — حلف شمال الأطلنطى NATO (٢) :

من أهم المجالات التى لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوربية هو المجال العسكرى • والدافع الى مد هذا التحالف الجـــديد هـــو التطورات التى جدت فى الحياة السياسية الدولية • ذلك أن الاختلاف

---

(١) راجع التفاصيل : كوليـــارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤٠ ، ريتر ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ ، وأيضا :

Pinto, Les organisations Européenes, paris 1965, p. 90.

(٢) North Atlantic Treaty organisation.

الايدلوجى بين حلفاء الأمس — الغرب والروس — بدأ يظهر بشدة وخاصة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على تشيكوسلوفاكيا وبعقد مجموعة المعاهدات الثنائية مع دون أوربا الشرقية (١) • ولقد أدى ذلك الى تغيير الاستراتيجية العسكرية للدول الغربية تماما • فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا، رأينا من قبل كيف دخلت هذه الدول فى اطار التعاون الغربى العسكرى فى الحلف الغربى • ومع ذلك فلقد رؤى مد الخط العسكرى للتعاون الغربى بقصد محاصرة روسيا ومنعها من النفاذ الى منطقة المحيط الأطلنى • وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا السلاح الهام • ومن ثم بدأت المفاوضات فى واشنطن بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربى بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا • وانتهت هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها فى ٤ أبريل ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) •

---

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتى وكل من تشيكوسلوفاكيا ، ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا ابريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات أخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض. يراجع فى التفاصيل ، حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربى والولايات المتحدة وكندا والبرتغال والنرويج . وانضمت الى المعاهدة بعد ذلك اليونان وتركيا فى اكتوبر ١٩٥١ ، والمانيا الغربية فى ٢٤ اكتوبر عام ١٩٥٤ ، ولا يفوتنا ان نذكر ان الدول الغربية بدات تشعر — وخاصة بعد مشكلة كوريا — ان نظام التصويت فى مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما عند اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ، وان الجمعية العامة لا تتمتع بسلطات فعلية فى مجال قمع العدوان . ومن ثم فلقد فكر فى ان يعتبر حلف الأطلنطى سلاحا فى يد الأمم المتحدة تلجأ اليه عندما تريد ان تستعمل تدابير القمع .

اغراض الحلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على صد الهجوم المسلح الذى قد يقع على احداها . ولهذا جعلت المادة الثالثة من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء أن تعمل على تقوية قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح . ويقع على عاتق أجهزة الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضمان حيويتها وفاعليتها ، وكيفية استخدامها . وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة للدول الأعضاء به . والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل منها والقيادات التى تخضع لها . كما أن الحلف يستخدم القواعد الموجودة لدى كل دولة ، من دوله ، وينشىء قواعد خاصة به حسبما تقتضى الظروف الاستراتيجية .

على أن الدول الأعضاء قد عنيت أيضا بتنمية المقدرة الاقتصادية والاجتماعية لها ، وتوحيد الخطط السياسية ؛ وذلك حتى تصلح سندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقى وتلك هى الفكرة الأساسية التى ارتبط بها هذا الحلف . ويعتبر الحلف جهازا لحل المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجانا للتعاون الفنى والعلمى والثقافى والاقتصادى .

أجهزة الحلف :

١ ـ المجلس :

ـ اقتصرت معاهدة حلف شمال الأطلنطى على تنظيم هيئة واحدة له هى المجلس Council ، وقد نظم على أساس أنه مؤتمر دولى ينعقد سنويا كل عام لتناقش فيه مختلف المسائل التى عهد الأطراف بها الى الحلف . واعطى للمجلس الحق فى أن ينشىء من الهيئات المساعدة ما يراه لازما.ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات على نظام هذا المجلس فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمة

تمثل فيها الحكومات من وزراء الخارجية أو الوزراء الآخرين حسب طبيعة المسئلة المدرجة بجدول الأعمال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، ولضمان الدائمية على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ ــ اللجان المدنية :

رغم أن الميثاق لم يتحدث الا عن المجلس الا أن الأخير استخدم الحق المقرر له فى المادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضها ذو اختصاص فنى ضيق ، والبعض الآخر له اختصاص واسع : مثل لجنة المستشارين السياسيين ، لجنة المستشارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدنى • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف ادارة مدنية برئاسة سكرتير عام بمعاونة عدد من الموظفين • •

٣ ــ اللجان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هى الهيئات العسكرية وهى : لجنة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء • وتختص ببحث واتخاذ التوصيات فى المسائل العسكرية واحالتها للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية وتعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية للحلف وتقسم منطقة الاطلنطى الى مناطق عسكرية متعددة لكل منها قائد وتشرف عليها جميعا اللجنة العسكرية • واللجنة الدائمة ، وتتلقى القيادات الأوامر من الأخيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

.. ارتبطت نشأة حلف الأطلنطى بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوربا أخذت تتزحزح عن مكان الصدارة فى قيادة الشئون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوربا الى أن تدخل فى مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع فى العديد من أقاليمها القوات والمنشآت المملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلنطى . ومنذ أن تولى الجنرال ديجول مهام السلطة فى فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوربا القوية من جديد . لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول اعطاء فرنسا مركزا ممتازا فى الحلف — وعلى الخصوص — حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة . ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف . ولكنها رفضت . فما كان من الحكومة الفرنسية — تحت زعامته — الا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها الى الحلفاء الآخرين فى ١٠ مارس ١٩٦٦ . وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقا لاتفاقية شمال الأطلنطى . التى حددت مدتها بعشرين سنة كما رتبت طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت فى الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى الغاء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التى عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تمكين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المرابطة فى فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغا على أساس التغير الجوهرى فى الظروف . فلقد ذكر الرئيس ديجول عبارات يستفاد منها ذلك . ومع ذلك فلقد بدأت الدول تنصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له فى بروكسل بدلا من باريس (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها .

وتمثل كل الدول الأعضاء فى المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيه • ويقوم المجلس بالاشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث فى أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء•

أما لجان الفحص فهى تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التى تعرض عليه ، وأهم هذه اللجان لجنة التنمية الاقتصادية واللجنة الجمركية ، لجنة الخبراء التجاريين ولجنة الميزانية •

وأخيرا فهناك السكرتارية وهى مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة •• الخ •

مستقبل المنظمة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة فى أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولها — وفى مقدمتها بريطانيا — الى الالتحاق بالسوق الأوربية المشتركة ، وهى المنظمة التى قامت هذه المنظمة كبديل عنها •

منظمات أوربا الشرقية :

على أننا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربى قبل أن نلقى نظرة على الجانب الآخر من أوربا ، أعنى الشرق • وقد قلنا ان التنظيم الاقليمى الأوربى الذى وجد فى الغرب — وخاصة فى جانبه العسكرى — قد قصد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

---

(١) لم تكتف الدول الغربية باقامة حلف الاطلنطى فقط لتحقيق هذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التى يحتمل ان ينفذ الاتحاد السوفيتى اليها ، وعقدت محالفات مع دول تلك المناطق فهناك حلف مانيلا فى جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك ابرمت بتاريخ ٨ سبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنسا ، ونيوزلندا ، وباكستان والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة —

موقفا سلبيا ازاء هـذه المحاولات ، بل اجتهـدت هي الأخـرى في تكوين حلف دفاعي بين دول الكتلة الشرقية . فضلا عن عقـد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الأخرى ، وأقامت أيضا منظمة للتعاون الاقتصادي والتنمية من الدول الشيوعيـة .

(أ) حلف وارســو :

وهكذا قام حلف وارســو في ١٤ مايو عام ١٩٥٥ . ضـــم الى عضويته كلا من ألبانيا وبلغاريا والمجر وألمـانيا الشرقية . وبولنده ورومانيا . والاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا .

وقد أشـارت ديباجة هـذا الحلف ، الى أن قيامه بمثابة رد فعـل للتحالف الغربي المتمثل في الاتحاد الغربي ، وحلف شمال الأطلنطي . وذلك باعتبار أن هذين الحلفين قـد ضما اليهما ألمـانيا الغـربية ،

الأمريكية . وقد نصت المعـاهدة على مبدأ الدفاع المتبـادل بحيث تعتبر الدول الاعضـاء العدوان الذى يقـع على أى منها عدوانا على الجميـع ، والى جانب ذلك التزم الاعضاء بفض منازعاتهم بالطرق السلمية وبزيادة قدرتهم الفردية والمشتركة لمواجهة اى هجوم مسلح . وهناك كذلك الحلف المركزى (السـانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وانضمت اليه بعد ذلك ايران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام اليه من قبل دول الجامعة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسى منه مواجهـة التسرب الشيوعى في تلك المنطقة ، ولقـد تحمست الولايات المتحدة في الدعوة اليه ، وان لم تدخل رسـميا فيـه ، وهى الآن تشـارك في لجانه المختلفة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر اليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما أبعد الدول العربيـة عن دائرته ، كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كان اسمه حلف بغداد ، واستبدل بالحلف المركزى ، ونقلت عاصمته الى أنقـــره ، والغرض من هذا الحلف كذلك وفقا لنصوصه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبار العدوان على اى منها عدوانا على الأخرى .

وكل هذه الأحلاف فقدت أهميتها بعد التغييرات التى حدثت في روسيا وأوربا الشرقية وابعاد الأحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حيث يعـاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حـرب جديدة ويخلق تهديدا للأمن للدول المحبة للسلام .

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوربيـة الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء .

ومن أهم النصوص التى احتواها ميثـاق منظمة حلف وارسو ، ذلك النص الذى يقـرر أن المعاهدة لن يكون لهـا محل اذا ما اقيم نظام للامن الجماعى الأوربى .

أهـداف الحلف :

وقد قام حلف وارســو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبـادل عن الدول الأعضــاء ، وأورد مناهج التنظيـم الدولى للامم المتحـدة ، التسوية السلميـة للمنازعات ، وخفض التسلح ، والأمن الجماعى . ولم يهمل المنهج الوظيفى ، اذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العـامة ، ونص الميثـاق كذلك على احترام المبادىء التى نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبـادل للسيادة ، وعدم التدخل .

وأهم تعهد عنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الأمن الجماعى . فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافـة ما يلزم لتقـوية قدرتهم الدفاعية ، وضمان سلامتهم الاقليمية ، والدفاع عنهم ضـد أى هجوم محتمل . وفى حالة حـدوث عـدوان على احـداها ، تقـدم الأخـرى لهـا المساعدة المباشرة . وقـد توسعت روسيا فى مفهوم هـذا العدوان فجعلته لا يقتصر على العـدوان الخارجى بل سـحبته الى الحركات الثورية المسلحة التى توجد فى داخل احدى الدول الأعضاء . ولقـد تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضـادة للنظام الاشتراكى فى المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ .

هيئـات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنةالاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قـدم المساواة • وتجتمع هـذه اللجنة مرتين فى العـام • وتتشاور الدول من خلالهـا فى المسائل الاقتصـادية والسياسـية والعسكرية والثقافيـة الواردة بالمعاهدة ، وكذلك فى حل المسائل الدولية العامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هـذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنـة دائمـة مقـرها موسكو تنعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتداول فى المسائل السـياسية الدوليـة وتقدم توصياتها الى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقـوات المسلحة للدول الأعضـاء ، وهى تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليـم الدول المشتركة فى الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات الى وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتى الذى أحدث خللا كبيرا فى الأنظمة الشيوعية أدى الى سقوطها فى معظم دول أوربا الشرقية ، ولا زال العـالم مشدوها مما حدث فى العـام المـاضى ١٩٨٩ والذى سـيؤثر على مجريات الأمور فى أوربا والعـالم •

(ب) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية :

١ — نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة فى مؤتمر اقتصـادى عقـد فى موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوربية • وقـد انضم الى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغـاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمـانيا الديمقراطية ، المجر ، ألبانيا ، بولنـدا ، رومانيا ، بالاضافة الى الاتحاد السوفيتى •

وقد تقبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية كمراقبين (٢) . وينص على جواز دخول الدول الأوربية الأخرى عضوية المنظمة اذا ما قبلت المبادىء التى تقــوم عليها .

٢ ــ أهداف المنظمــة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء على أساس التخصص فى الانتــاج ، وتبــادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنســيق سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ ــ أجهزة المنظمة :

١ ــ المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع فى مواعيد دورية بعواصم الدول الأعضــاء اذ ليس له مقر ثابت . ويعتبر المجلس جهــازا استشــاريا للدول الأعضــاء فى المجــالات الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقــوم التمثيل فى المجلس على أساس المساواة بين كل الدول الأعضــاء .

٢ــ اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء يقومون بعملهم بشكل دائم ويتنــاوبون الرئاسة بينهــم . وتختص اللجنة بتنفيــذ قرارات المؤتمر وتوصــياته ، والتنسيق بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ ــ اللجان المتخصصة : وهى بمثابة هيئات استشارية تحضيرية تقوم بدراسة المسائل التى تحيلها اليهــا اللجنة التنفيذية ، وترفع تقاريرها للمؤتمر واللجنة .

٤ ــ الأمانة العــامة : وللمنظمة أمانة عامة مقــرها موسكو . وتتولى كافة المسائل الادارية والتنفيذية للمنظمة .

---

(١) Council for Mutual Economic aid

(٢) توقفت الصين عن الحضور عام ١٩٦٢ ، كما حضرت يوغوسلافيا بعض جلسات المنظمة .

الفصل الثـانى

التنظيم الدولى الأمريكى

١ — الظاهرة الاتحادية فى القـارة الأمريكية :

تعتبر القـارة الأمريكية مهـدا لتجـارب وحدوية هامة ، فلقد قامت بها أول دولة اتحادية هى الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبعتها فى ذلك قيام كنـدا على أساس تجميع لعـدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوى الى التمدد فى العادة . ولذا رأينـاه ينتشر الى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من ظـرف هيـأ لقيام تنظيم اقليمى أمريكى مبكر . فهـذه القـارة حديثة ، وبدأت دولها فى التكـوين فى تاريخ واحـد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة فى التخلص من الاستعمار جمعت بين شـعوبها ، فضـلا عن الموقـع الجغـرافى المنعزل عن العـالم القـديم الذى سـيطر على هـذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فلقد رأينا الولايات المتحدة تميل الى التقوقع داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لهـا ، وابعـادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية فى تكوين الوحدة الأمريكية يتأتى فى مقدمة العوامل التى كونت هذه الوحـدة (١) .

٢ — دور بوليفار فى نشر الدعوة الى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح فى هذا المجال . فلقد وقف سيمون بوليفار على رأس حكومة كولمبيا العظمى ينـادى بانشاء اتحاد تعاهدى لشعوب العـالم الجديد ، ولذلك فلقد أبرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له . وقاد حركة

---

(١) اعلن الرئيس الامريكى مونـرو فى ديسمبر علم ١٨٢٣ مبـداه المشهور . والذى طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضى ببـذل هذه الدولة جهدها لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن اى تدخل اجنبى .

لعقد مؤتمر يناقش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد ، وعقد المؤتمر فى بنـاما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولمبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى . أبرمت معاهدة فى ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قـررت مبدأ الضمان المتبادل لأقاليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينهـا ، وجمعية عامة لهـا سلطات واسعة . ولكن هـذه المحاولة لم تمض فى طريقهـا المرسوم وحاربتها كل من انجلترا والولايات المتحـدة الأمريكية (١) .

٣ ـ الدور الوحـدوى لبيرو :

وبدأت بـيرو تقـود مرحلة جـديدة من مراحل العمل الوحدوى داخل القارة ، واجتمع بها مؤتمران الأول فى عام ١٨٤٨ مثلت فيـه مختلف دول القارة وانتهى بعقد معاهـدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القـارة ، والثانى عام ١٨٦٤ وانعقد فى ليما ونشأ عنـه ميثـاق تعـاون ، يتضمن تدابـير للامن المشترك والحـل السلمى للمنازعات . ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتـائج عمليـة .

٤ ـ من المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القـارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبنـاء الوحدة الأمريكية ، بعـد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا فى تجميع الدول الأمريكية فى مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ، ومثلت فيـه مختلف الجمهوريات الأمريكيـة ونتج عنـه ما يعـرف « بالمكتب التجارى » Le Bureau Commercial

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصـة بالانتـاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركيـة فى مختلف بـلاد القـارة

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية . المرجـع السابق .

الأمريكية • ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحدة الا أن الأمريكيين يعتبرون يوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليوم الذى أنشىء فيه — يوم أمريكا — يحتفلون به ، اذ كان البداية التى تلتها حلقات مستمرة حتى تحققت الوحدة • ذلك أن هذا المكتب عقد ثلاثة مؤتمرات سنوية تقدم فى كل منها خطوة نحو الوحدة • ولكن المؤتمر الرابع كان هاما ، اذ تغير فيه اسم المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى L'union Panaméricaine وأخذ الى جانب الصفة التجاريه صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية •

وتمكنت دول أمريكا اللاتينية فى المؤتمر الخامس الذى عقد عام ١٩٢٣ من ابرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وسائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقة تمثيل الدول فى المؤتمر •

وكان المؤتمر السادس الذى انعقد فى هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التى تبنت مبادىء القانون الدولى العام — وخاصة قانون المعاهدات — وبعض مبادىء القانون الدولى [1] •

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تمد نشاط الاتحاد الى الميدان السياسى الدولى ، حتى

---

(١) اقرت الدول فى هذا المؤتمر مجموعة من القرارات التى استهدفت تطوير الاتحاد الأمريكى ، وانشاء اجهزته الداخلية ، وتنظيم العمل بينها . هذا وقد كانت اتفاقية هافانا تجعل هيئات الاتحاد الأمريكى ثلاثا ، هى : المؤتمر الامريكى ، ومجلس الادارة ، والاتحاد الامريكى . وكان المفروض ان يجتمع المؤتمر كل أربع سنوات ، اما مجلس الادارة فيتكون من ممثل لكل دولة ويراسه رئيس منتخب . اما الاتحاد الأمريكى ، فلقد عهد اليه باختصاصات ادارية وتحضيرية ، اشبه بسكرتارية المنظمة . ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسبب عدم تصديق معظم الدول الأمريكية عليه .

تساهم بدور فعال فى توجيه السياسة العالمية • ومن ثم فلقد عقد مؤتمر أمريكى عام ١٩٣٦ فى بيونس أيرس للبحث فى الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكى • وقد تم ابرام اتفاقية تعهدت فيها الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها فى حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكى • كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم فى القارة الأمريكية •واستمر انعقاد الاتحاد الأمريكى فى فترة الحرب العالمية الثانية ، واتخذ مجموعة من القرارات التى تؤكد التعهد بالضمان المتبادل للأمن الأمريكى ضدأى عدوان أجنبى ، والذى اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أى شرر بها (١) •

٥ ـ نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكى على سنته فى تطوير أسسه ومبادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣أبريل عام ١٩٤٠ عرفت بميثاق بوجوتا ، وقد غيرت تسمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمة الدول الأمريكية ،ووضعت مبادىء وأهداف لهذه المنظمة ، كما أنشئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) • وقد دخلت هذه المعاهدة فى دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ •

---

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر ليما الذى انعقد عام ١٩٢٨ ؟ والذى اعلن مجموعة من المبادىء الاخلاقية التى تعهدت الدول الامريكية باتباعها فى علاقاتها الدولية بالاضافة الى قرار بانشاء مجلس مشترك يضم وزراء خارجية الدول الأمريكية جميعها ، للتشاور عندما يجد ما يمكن ان يؤثر فى سير الاحداث فى القارة الامريكية . ولقد تشاور هذا المجلس عام ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القارة ، وانشاء لجنة الحياد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجارية التابعة للمحاربين فى المياه والموانىء الامريكية . وقد تقرر انشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الامريكية اتساعها ٣٠٠ ميل بحرى يمتنع فيها اتخاذ اى عمل حربى .

(٢) ادخلت تعديلات هامة على هذه الاتفاقية اهمها ما تم فى مؤتمرى ريو دى جانيرو فى نوفمبر عام ١٩٦٥ ، وبنتول ديل ايست فى ابريل عام ١٩٦٧ .

٦ — مناهج التنظيم الدولى التى أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافهما بالطرق السلمية عناية كبيرة • وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية • وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية فى مؤتمراتها مرارا من ضرورة فض المنازعات التى قد تقوم بينها بالطرق السلمية • ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا فى تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير فى مؤتمر سان فرانسسكو • فلقد نجحت فى تسوية الخلاف الذى نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا فى الفترة ما بين ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ •

(٢) الأمن الجماعى الاقليمى :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعى ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج فى الفصل الرابع • وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج فى اطار العلاقات بين الدول الأمريكية • فلقد أوصى مؤتمر شابلتك المنعقد عام ١٩٤٧ بابرام معاهدة لمنع ومعاقبة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية • ونفذ ذلك بالفعل فى وثيقة « ريو » التى عقدت فى ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيها بادانة الحرب ، وتعهدت بعدم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها • واعتبرت المعاهدة أى هجوم مسلح ضد احدى الدول الأمريكية عدوانا عليها •

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية أمام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح فى حل احدى المشاكل الهامة التى توجد داخلها ، وهى مشكلة الانقلابات الداخلية التى لاتكف عن الحدوث •

وقد بحثت مسألة انشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية • ولكن أغلبية الدول — بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية — لم تؤيد هذا الاقتراح •

(٤) المنهج الوظيفى :

واعل المنهج الوظيفى هو أهم المناهج التى لقيت عناية خاصة من التنظيم الاقليمى الأمريكى ، وخاصة فى جانبه الثقافى والاجتماعى • فلقد رأينا جهود الاتحاد فى تقنين قواعد القانون الدولى ، وفى تنمية الثقافة الأمريكية • ولقد توجت المنظمة هـذا الجانب بوضع العديد من المبادىء التى تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبـل بخصوص الجانب الاقتصادى •

فأما عن الجانب الاجتماعى والثقافى فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض الســامية للمدنيــة ••• ونصــت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العـدالة والحرية • ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد •

أما عن الجانب الاقتصادى فلقد نصت المـادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنائها الاقتصــادى وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعتها ونمو تجارتها •

٧ — المبادىء التى تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبــادىء التى تســير عليها الدول الأعضاء فى المنظمة وهى :

١ — احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسى •

٢ — احترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون • واعلاء مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية •

٣ — يجب أن تكون الأنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى •

٤ — حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى لكل دولة أمريكية (١) •

٨ — أجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التى تتولى تحقيق أهداف المنظمة •

(أ) مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية •
(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية •
(جـ) مجلس المنظمة •
(د) المكتب والسكرتارية •
(هـ) المجالس المتخصصة •

(أ) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمرفهو أعلى هيئة فى المنظمة ، ويجمع بين ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة علىقدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد• ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، وبتحديد سياستها العامة • وبعد أن كان مقررا أن يجتمع المؤتمر كل

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كونبارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩٥ وما بعدها ، طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٣٣ وما بعدها ، نيلاسى ، القانون الدولى المسلم ، المنظمات الدولية ص ٤١٧ •

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة . ويسمى في الميثاق الاتحاد الأمريكى . ولقد تضمنت الوثيقة لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء .

(هـ) المجالس المتخصصة :

وللمنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول . ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية .

٩ — تطور العضوية في المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت بعد ذلك فاصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة .

وقد انشقت كوبا عن الأيدلوجية التى أعلنتها المنظمة . وأعلنت اعتناقها المبادىء الماركسية اللينية . وأدى ذلك الى دخول التيار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعاونه اللجنة الأمريكية للتحالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الامريكى للتعليم والعلم والثقافة . وبالاضافة الى ذلك فلقد استحدث البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الامريكية لحقوق الانسان واستبدل بالمجلس الأمريكى لفقهاء القانون ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الأمريكية ، وتتكون من أحد عشر عضوا .

هذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر في ميثاق المنظمة ، اقترت في مؤتمر بوينس ايرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من اهمها ما قررناه .

الاشتراكي في أمريكا اللاتينية ، وتمكن الثائر الكوبي جيفارا من نشر الثورة الاجتمــاعية في بعض دول القارة وقد تغير نظــام الحكم في بوليفيا بعد مقتله بها بحوالي عام ، وان عاد الحكم اليميني مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن •

وعلى العموم فلقــد أحدث هذاالتيار أثره ، اذ أعــدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقــدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفــة في القارة (١) ، كي تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الحــدوث في هــذه الدول (٢) •

١٠ ـ المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هي أولى المنظمات الرائدة في مجال تأسيس منظمات متخصصة في الحقــول الاقتصــادية والاجتماعية والثقافية المختلفــة •

---

(١) شكلت لجنة خاصــة ـ بنــاء على اقتراح كوبتشيك ـ رئيس جمهــورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم التضــامن في سـبيل تدعيم الكفاح الأمريكي ضــد التخلف الاقتصادي بين دول القــارة واهتم كينــدي بالمشكلة منذ توليــه رئاســة الدولة الأمريكية واعلن مقترحاته الأســاسية في هــذا الخصوص مطلقــا عليها « التحالف من أجل التقــدم alliance for progress » وتعهدت فيها الولايات المتحدة بتقــديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشري يهدف الى زيادة الدخل القومي لدول امريكا اللاتينية بمعدل لا يقــل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هــذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية ، واقــرت الدول الأمريكيــة هــذه المقترحات التي حملت اسم ميثــاق « بونتاديل ايست » •

(٢) الدول الأعضاء الآن هي : الولايات المتحــدة ، البرازيل ، الارجنتين ، وشيلي ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواي وبراجواي ، واكوادور ، وكولومبيا ، وبنــاما ، الدومينكان ، هاييتي ، هندراوس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكاراجــوا ، وكوســتاريكا ، والمكسيك ، وبريندأد ، وتوباجو ، وبيردوس •

وقد أورد ميثاق بوجاتا تنظيما لها ، وأعطاها الاستقلال الفنى الكامل عن المنظمة ، وان أخضعها لاشراف المجلس ، وألزمها بتقديم تقارير له . كما أنه يتدخل فى وضع ميزانيتها . وأهم المنظمات من هذا الانوع التى وجدت فى القارة الأمريكية هى :

١ ـ المعهد الأمريكى للتاريخ والجغرافيا .

٢ ـ منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الاقليمية للمنظمة العالمية) .

٣ ـ المعهد الأمريكى للعلوم الزراعية .

٤ ـ المعهد الأمريكى للأطفال .

٥ ـ المنظمة الأمريكية للمرأة .

٦ ـ المعهد الأمريكى المتخصص فى الشئون الهندية .

وبالاضافة الى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للسلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان ، لجنة الدفاع الأمريكية ، لجنة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنة الاستشارية للأمن : المعهد الاحصائى الأمريكى .

وبالاضافة الى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كفرع للمنظمة يهتم بالمسائل الفنية المعنية بتطوير التعاون فى الحقول الفنية فى اطار المنظمة كحقول الطباعة والزراعة والعمل والنشر .

وبالتالى فمهمة المؤتمرات المتخصصة مكملة لمهمة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل : بويت ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، ص ٢٠١ .

١١ — مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية :

يشار الى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وان كانت الأهداف التى تسعى اليهـا لم تتحقق بالقدر المطلوب فى الواقع العملى • لذا فهى بعيـدة الآن عن هـدف تحقيق أى خطوة وحدوية فى القارة الأمريكية •

ان طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم : واعطائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التى تعلن فيها الدول الالتزام بالمسـاعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وان كان أثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح •

ومما يحمد للمنظمة أيضا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الانسان على النمط الأوربى ، تحقق فى انتهاكات الدول لهـا ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة فى أوربا •

ولقد اتخذ مؤتمر بوينس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكى حـدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، واذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوى هام فى مجال القـارة الأمريكية •

الفصــل الثــالث

التنظيم الدولى الأفريقى(١)

أولا : بواعث التنظيم الأفريقى :

التحــرر وتدعيم الاستقلال :

أفريقيا هى أحدث القارات التى استقلت فيها دولها ، وأقــدم القارات الى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد انبعثت فكرة الوحدة الافريقية من هذه الظروف •

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطهــا به أواصر العــلاقة التــاريخية بل والاقتصــادية ، حيث ان الدول المســتعمرة كانت تربط حياتهـــا الاقتصادية بما يوجد فى مستعمراتها الافريقية • لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة فى نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التى تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف • ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم فى هذه القارة لم تنل استقلالهــا بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التى تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستذلت العناصر الافريقية الســوداء على ما نراه فى حكومة جنوب أفريقيا • لذلك كان على الدول الأفريقيــة أن تدعم اســتقلالها وأن تحــافظ عليــه من ناحيــة ، وأن تعمــل على تحــرير الأقاليم الأفريقيــة المستعمرة من ناحيــة أخــرى •

التنميــة الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هــو العامل الاقتصادى •

---

(١) يراجع فى التنظيم الدولى الافريقى مؤلف الدكتور بطــرس غالى، عن منظمة الوحــدة الافريقيــة طبعــة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتــور طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٩٣ ، عائشــة راتب ، التنظيم الدولى ج ٢ ، ص ٣٢ ومابعــدها .

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البكر لم تستغل بعد الاستغلال الكافى • كما أن الكثير منها يذهب الى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويعود ليباع متصنعا بأغلى الأسعار • كذلك فالأرض الافريقية الصالحة للزراعة بالقارة واسعة ، ولا شك أنها لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج الى الخارج (١) •

ثانيا : الحركات الوحدوية فى القارة الافريقية وخصائصها :

كل ذلك أوجد شعورا التضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة • كذلك نجد أكثر من حركة هدفت الى الوحدة والتجمع من جانب الدول الافريقية نذكر منها على التوالى ، اتحاد مالى (٢) ، مجلس الوفاق (٣)

---

(١) يراجع فى التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات فى اقتصاديات القارة الافريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢٥ •

يمكن أن يضاف الى ذلك احساس الكثير من الدول الافريقية بأن الحدود فيها لم ترسم على أساس سليم ، وانما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر فى تدهور العلاقات بين الدول الافريقية بعضها البعض ، وفى اشاعة الفرقة بين الدول الافريقية ، وتشجيع النعرات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ •

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التى كانت تابعة لفرنسا فى ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهى السنغال والسودان الفرنسى ؛ وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم فى اطار التبعية لفرنسا • وتمت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحكمة اتحادية • ولكن هذا الاتحاد لم يعش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسى واتخذ اسم « مالى » كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصديق عليه •

(٣) هو محاولة أخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع فى باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحـــاد الدول الافريقيـة (١) ، منظمـة الدار البيضـــاء (٢) ، منظمـــة الاتحـــــاد الأفـــريقى الملجـــاشى (٣) مجمـــوعة

■

ممثلون لدول النيجر وفولتــا العليا وداهومى ، وبحثوا فيه اقامة وحــدة بين هــذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر فى ابيجان عاصمة ساحل العاج فى نفس السنة . وضعت فيه النظم التى تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون هــذه المنظمة من مجمــوعة من الهيئات هى مجلس الوفاق ويتكون من رؤساء الدول الأوربيــة او من رؤساء ونواب المجــالس التشريعية ومن بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادى ، وهدف هــذا الاتحاد هو أن تتخــذ الدول سياســة خارجية موحــدة ، وتم توحيــد الضرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقامة اتحاد جمركى بين الدول الاربع .

(١) تم تشــكيل هذا الاتحــاد فى اول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا ومالى . وقد أنشأ عدة هيئــات تستهدف توحيــد الاتجــاهات السياسية والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحــاد الذى يضم رؤساء الدول . وقد مات هــذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما فى غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب حيث دعا الى عقد مؤتمر لاقطاب افريقيا فى الدار البيضاء عقــد فى شــهر يناير عام ١٩٦١ . وقد ضــم ممثلين للمغرب ، والجمهــورية العربيـــة المتحــدة ، وحكومة الجزائر المؤقتــة وغانا وغينيا ومالى . وقــد وقــع هؤلاء الرؤساء ميثاقا انشأ عدة لجــان سياسة واقتصــادية وثقافيــة تتــولى التباحث فى المسائل السياســية والاقتصادية والاجتماعية التى تهم دول القارة وتستهدف وحدتها ، وتحريرها من الاستعمار ، واتخــاذ سياسة عدم الانحيــاز . وقد انعقد مؤتمر آخــر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا بانشــاء منظمة الدار البيضــاء ، واعد دراسات حوله ، ولكن وفاة الملك محمد الخامس قد قضت على هــذه الحركة ، فضلا عن تباين سياسات الدول المشتركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الافرو ملاجاش وهى التى اشتركت فى الخضوع للاستعمار الفرنسى « السنغال ، افريقيــا الوسطى ، الكونغــو برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داهومى ، ســاحل العــاج ، النيجــر ، الكمرون ، الكونغو « ليوبولدفيل » ، تشـــاد ، مدغشقر . وقد اجتمــع ممثلون لهــذه الدول فى مؤتمر عقد فى ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، واتفقــوا على اقامة منظمة تجمع بينهم . وهيئات هــذه المنظمة هى مؤتمــر يضــم رؤساء الدول والحكومات ، وينعقد مرتين كل عام ، وتصــدر القرارات بالاغلبية العــادية ، وان تطلب اجمــاع فى المسائل المتعلقــة بانهــاء

منروفيا (١) • ولقد تميزت كل حركة من هذه الحركات بخصائص ذاتية ، أمكن للاستعمار أن يستغل التمايز فيها لتثبيت عوامل الفرقة فى أفريقيا • فدول مالاجاش محافظة النزعة ، ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسية • وتعتقد بضرورة التدرج فى تحقيق الأهداف حتى يتم الوصول الى الوحدة الشاملة ، ومجموعة الدار البيضاء على العكس منها . ترى ضرورة الدفع الثورى فى القارة حتى يمكن تحقيق المطالب الوحدوية والتخلص سريعا من النفوذ الاستعمارى ، أما المجموعة المتحدة فى منروفيا فهى تسير على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(جـ) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومع ذلك فلقد نجحت أفريقيا فى تخطى هذه الخلافات الفكرية ، والتقت معظم دولها فى مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مستقلة) فى

الاستعمار . ويشرف المؤتمر على توجيه السياسة العليا للاتحاد . ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تدخل فى شئون الدول الاعضاء •

وتوجد أيضا لجنة لمندوبى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة ، ويمكن أن يتشاور وزراء دول الاتحاد كل فى المسائل التى يمثلها ، وللمنظمة امانة عامة مقرها كوتونو فى داهومى •

(١) دعيت مجموعة من الدول الافريقية الى عقد مؤتمر فى منروفيا عاصمة ليبريا فى علم ١٩٦١ هى الدول الاثنتا عشرة المكونة لمجموعة مالاجاش ، بالاضافة الى سبع دول أخرى هى نيجيريا ، اثيوبيا ، ليبريا ، سيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو . وقد أصدر المؤتمر مجموعة من التوصيات من بينها العمل على انشاء منظمة افريقية عامة ذات صفة استشارية ، تعمل على تحقيق مجموعة من المبادىء هى المساواة فى السيادة ، واستنكار قيام الحركات الهدامة ، والتدخل فى شئون الدول الاخرى . وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر فى يناير ١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقامة المنظمة المقترحة • ولم يتم التصديق على هذه الاتفاقية اذ كان مقدرا أن يتم ذلك فى مؤتمر آخر يعقد فى لاجوس علم ١٩٦٢ لم يعقد . يراجع فى التفاصيل مؤلف بطرس غالى منظمة الوحدة الافريقية •

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحـــدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراســة وسائل تحقيق هـــذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الافريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووحدة العمل لهذه الدول . وقـــد عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقـــة فيـــه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » . وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ اغسطس عام ١٩٦٣ الدول الأفريقية بالتحول الى هـــذه المنظمة الجـــديدة ، واذابة المنظمـــات الاقليمية ، ليقتصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود . وقـــد استجابت المنظمات الافريقية لهـــذا القرار . فلقـــد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملجاش فى يوليـــو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحـــاد يجب أن يســـير نحـــو الاندماج التدريجى فى منظمة الوحدة الافريقية . وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة .

(د) أهداف المنظمـــة :

أوردت ديباجة الميثاق والمـــادة الثانية منه هـــذه الأهداف ، وهى تأتى متمشـــية مع البواعث التى أدت الى نشـــأة حركة الوحـــدة الأفريقية . فالمنظمة يحـــدو دولهـــا « التصميم على ضـــمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصـــلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وســـلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجـــديد بجميع صوره » وتخليص القـــارة من سائر صـــور الاستعمار . ولوجـــود الاضطهاد العنصرى فى هـــذه القارة ، كان هـــذا المعنى الكبير لقيمـــة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المـــادة الثانية فقرة ٥) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحـــدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » . كما

جاء بديباجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثاق الأمم المتحدة ، واعلان حقوق الانسان ، وهما اللذان نؤكد تمسك مبادئنا بهما يوفران أساسا متينا للتعاون الايجابي والسلمي بين الدول » •

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفي من خير للامم ، فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التى تبذلها ، فى سبيل تحقيق حياة أفضل لشعوب آفريقيا • ولذلك فلقد فتزمت الدول الأعضاء بتنسيق جهودها ، والتعاون فى الميادين السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المادة ٢/١) •

على أن منظمة الوحدة الافريقية بوضعها الحالى ليست هى غاية المطاف بالنسبة للدول الافريقية • فالدول الافريقية لها آمال واسعة لا يمكن أن تتحقق الا فى ظل الوحدة الكاملة • لذلك فمن الالتزامات التى أخذتها على عاتقها منظمة الوحدة الافريقية تشجيع وحدة وتضامن الدول الافريقية ، ولذا جاء بديباجة ميثاق المنظمة « ويهمنا التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من أجل تقوية أواصر اخوتنا ، وايجاد التضامن فى وحدة أكبر تسمو على جميع الخلافات العنصرية والقومية • واننا نرغب فى توحيد جميع دول أفريقيا وملاجاشى من أجل ضمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بانشاء وتقوية منظماتنا المشتركة » •

(هـ) المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادىء التقليدية التى يقوم عليها التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة فالمنظمة تحترم سيادة الدول الأعضاء ، وترفض التدخل فى الشئون الداخلية لها ، وتحترم سيادة كل دولة وسلامة اراضيها ، وحقها فى الحياة المستقلة • وتتبع الدول الأعضاء سياسة عدم الانحياز • وتستنكر أنواع النشاط الهدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النص وضـع بخصوص نشـاط المرتزقة الذى تزايد فى فترات واسـعة فى القارة الأفريقية • كما لا تؤيد الاغتيال السياسى •

(و) مناهج تحقيق السلم فى منظمة الوحدة الأفريقية :

وقد قدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التى وضعها ميثاق الأمم المتحـدة ، فهناك التزام بالحل السـلمى للمنازعات عن طريق المفاوضات أو الوسـاطة أو التراضى أو التحـكيم • ومنهج الأمن الجماعى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات فى حالات الاعتـداء أو التهـديد بالعـدوان •

(ز) العضوية فى المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة ، ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبـادىء التى تقوم عليها المنظمة وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحـاد جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمـة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التى تكفل تحقيق أهـداف المنظمة وهى مؤتمر رؤسـاء الدول والحـكومات ، مجلس الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

---

(١) وصـل عدد الدول الأعضاء فى المنظمة الى ٤٢ دولة •

(٢) يجب ان توافق الأغلبية البسيطة للدول الاعضاء على قبول اى عضو جديد فى المنظمة • وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحاول جنوب أفريقيا اجـراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى فيها حيث أفرجت عن الزعيم الافريقى الاسود ــ نيلسـون مانديلا •

١ — مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الاقل كل عام • ولكل دولة صوت واحد فى المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة • ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لافريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) • والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة باعادة النظر فى تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها • وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة •

٢ — مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أوأى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء • ويجتمع فى دورات عادية بناء على طلب احدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) • ولكل دولة صوت واحد فى مجلس الوزراء ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة •

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابه هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويعد جدول أعماله ، ويكون مسئولا أمام هذا المجلس • ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مجلس الرؤساء •

---

(١) يجعل هذا القيد من الصعب دعوة المجلس فى الحالات العاجلة التى لا تحتمل التأخير • ولهذا فقد اتفقت الدول الافريقية على رفع هذا القيد ، واعطى لسكرتارية المنظمة الحق فى دعوة المجلس للانعقاد فى خلال اسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك •

٣ ــ الامانة العــامة :

وللمنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يعينه مؤتمر الرؤســاء • ويعاونه سكرتير مســاعد أو أكثر ، وقــد ألزم الميثــاق باحترام الصــفة الدولية لموظفى السكرتارية • وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة •

٤ ــ لجنة الوســاطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوثيق والتحكيم وحدد بروتوكول منفصل عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيها • وقد تم اقرار هذا البروتوكول فى اجتماع مؤتمر القمة الثانى • وهى تتشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) •

٥ ــ اللجان الفنيــة :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثــاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشىء لجانا متخصصة حســبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

ــ لجنة اقتصادية واجتماعية •
ــ لجنة التعليم والثقــافة •
ــ لجنــة الدفاع •
ــ لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث •
ــ لجنة للصحة والعلاج والتغذية •

---

(١) اقــر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى دورته التى عقــدها فى القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول انشاء هذه اللجنة • وحدد اختصاصاتها فى تســوية المنازعات بطريقــة الوساطة والتوفيق والتحكيم • يراجــع مؤلف الدكتــور عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعــة ١٩٧٣ • ص ٤٧٢ ، ومقال لا ليــاس فى المجلة البريطانيــة للقــانون الدولى عام ١٩٦٤ ، ص ٣٣٦ •

— وقد تم انشاء هذه اللجان بالفعل وباشرت نشاطها •
وعرضت فكرة لانشاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤساء المنعقد فى القاهرة فى يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشاء لجنة قانونية ، ولجنة للمواصلات والنقل • وتستهدف اللجنة القانونية دراسة وتقنين القانون الأفريقى ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى على أساس مراعاة الصالح الأفريقى وعلى أساس عدم الانحياز • وقد طلبت هذه اللجنة اعتبارها احدى اللجان المتخصصة فى منظمة الوحدة الافريقية وأجيبت الى طلبها عام ١٩٦٤ •

وتعمل لجنة المواصلات على وضع خطة للمواصلات بين دول القارة ، وذلك حتى تيسر سبل الاتصال المباشر واللقاء المستمر بين شعوب القارة •

٦ — لجنة التحرير :

ومن اهم اللجان التى أسسها مؤتمر القمة المنعقد فى أديس أبابا عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتى تكونت من تسعة أعضاء فى البداية ، وزيد عدد الأعضاء الى أحد عشر فى عام ١٩٦٤ •

وتتخذ هذه اللجنة مقرا منفصلا عن المنظمة — فى دار السلام ، وتعمل على تنفيذ هدف تحرير الأقاليم الافريقية المستعمره . وقد ساعدت على تنفيذ قرار تصفية الاستعمار الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ ، وقدمت مساعدات ذات شأن فى هذا النطاق •

وتأخذ اللجنة على عاتقها — من ناحية أخرى — مهمة تنسيق المساعدات المالية التى تقدم لحركات التحرير الافريقية فى الأقاليم الافريقية المستعمرة •

ويثير الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل فى عمله

المنظمة ، اذ لا تقر بعض الدول الأعضاء بطريقة دعمها لحركات التحرير ولا تعترف العديد من الدول الأخرى ببعض الحركات التى تقدم لها المساعدات . كما أن سعى اللجنة الى اتخاذ شكل مستقل عن المنظمة وعدم خضوعها لرقابتها يثير مشاكل أخرى . وقد تقرر — تلافيا لهذه الظاهرة — حق كل عضو من الدول الأعضاء فى حضور اجتماعات اللجنة ، دون التصويت على قراراتها .

(٧) مستقبل المنظمة :

— واذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل انها ليست الصورة التى ترضى المطامح الافريقية ، الا أنها أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التى تحيط بالقارة الآن ، ويبدو أن لها قيمة كبيرة فى نطاق الأمم المتحدة . اذ تمارس دورا كبيرا فى التأثير على المنظمة الدولية ، وعلى توحيد مواقف الدول الافريقية تجاه المشاكل التى تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية .

كما أنها نجحت فى تسوية بعض المشاكل الاقليمية (كالنزاع بين المغرب والجزائر ، وبين أثيوبيا والصومال) .

ولعل من أهم المواقف التى تحمد للمنظمة : موقفها من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضية الفلسطينية ، بتشكيل لجنة الحكماء عام ١٩٧١ وبالتوصية بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣. وقامت تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية فى اعقاب هذه الحرب .

الفصـــل الرابع

التنظيم الدولى العربى

١ — ارتباط التنظيم العربى بفـكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منـذ فترة طويلة وحدات مندمجة فى دولة واحدة ، الا أن فـكرة الجمع بين الدول العربيـة فى تيـان دولى على أساس القومية العربيـة وحدها فـكرة حديثة • ذلك أنه عنـدما بعث النبى صلى الله عليـه وسلم وكون الدولة الاسـلامية فى المدينة ، بدأت هـذه الدولة تمد نطاقها بفتح أراضى جـديدة عاملة على نشر الدعوة الاسـلامية فيهـا . وبدأت اللغـة العربيـة تحل محل اللغات الأصلية لكثير من المنـاطق التى وصلها الاسلام • ولمـا كان للاسـلام فـكرته الخاصـة عن الدولة ، والتى تقـوم أساسا على فـكرة الوحـدة التى تجمع المسلمين جميعا فى اطارها ، والخليفـة الواحـد التى يوجـد على رأسـها ، فلقـد اعتبرت كل المنـاطق المفتوحة جـزءا من الدولة الاسـلامية ، ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا •

وظلت الدولة الاسلامية تعيش فى اطار حضـارة مزدهرة ردحا طويلا من الزمان ، الى أن توالت عليهـا المحن ، ونتابع الضعف ، وكان الغـزو التتـارى لهـا ، هو بداية النهـاية لهـذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبى لجزء كبـير من أقاليمها عاملا من العـوامل التى أخضعتها ، رغم أن كلا الغزوين قـد انتهيا بالفشل •

وانتقلت زعامة العالم الاسلامى فى نهاية العصـور الوسطى الى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الاسـلامية ، وجمعت تحت لوائهـا من جديد كل المنـاطق التى سـاد فيها الاسـلام ، ومن بينها الدول العربيـة •

على أن الحكم العثمانى قد سقط فى ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التى كان يحكمها ، ووصل به الضعف فى نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دول أوربا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يدعون الدعوة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربى مستقل يرتبط به ، فى اطار الجامعة الاسلامية ، على خلاف بين الاتجاهات الفكرية السرية التى انتشرت فى ذاك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية الى كانت فى بداية ظهورها فى ذلك الوقت .

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربى عن الحكم العثمانى فى أواخر القرن الماضى ، وأوائل القرن الحالى ، هى التى قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتى ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالا ذاتيا عن الحكم العثمانى .

ويطول بنا المقام اذا حاولنا أن نتتبع الارهاصات الفكرية التى أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفى بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن على — حاكم الحجاز — وعدا بمساعدته فى تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون فى الاعتماد على أنفسهم .

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أخر تحول الفكر الى واقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب فى وحدة واحدة عملا بمبدأ « اجمع واحكم » . ولذا وجدنا أنتونى ايدن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح فى مجلس العموم فى مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب الأخيرة ، وأن كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن • ومن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعولون على مساعدتنا ،ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة • وانه ليبدو لى من الطبيعى ، ومن العدل ، أن تتقدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وان حكومة صاحب الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » • وقد صدرت تصريحات لاحقة من ايدن بتأييد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هذا الشأن من العرب أنفسهم (١) •

---

(١) اهم المراجع التى نشير بها فى هذا المجال : محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ١٩٤٨ ، محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية ، الاسكندرية ١٩٧٠ ومؤلفه الأحكام العامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمد عزة دروزة ، الوحدة العربية ، ١٩٥٧ ، الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، التنظيم الاقليمى والمتخصص ، القاهرة ١٩٧١ ، محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٠٧ طعيمة الجرف ، ابحاث فى المجتمع العربى ، القاهرة ١٩٦٤ ، وباللغات الأجنبية M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes Paris 1947, B.B. ghali, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khaddurl, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسات الخاصة فى هذا الموضوع : وحيد رأفت ، شئون

٢ — انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربى لم تأت الا بعد هـذا التصريح بحـوالى عامين ، عنـدما دعت الحـكومة المصرية الدول العربيـة الى اجراء مشاورات حول كيفيـة قيـام اتحـاد أو وحـدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » فى مارس عام ١٩٤٣ ، الا أن الكتـاب العـرب يكادون يجمعـون على أن تصريح ايدن هـو بمثـابة نقطـة البـداية فى قيـام جامعـة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هـذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضـا بمدد ليست قصـيرة الدعوة الى قيـام وحـدة عربية ، فضـلا عن أن بريطـانيا لم يكن لهـا أى دور واضح فى اقامة الوحـدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشـاورات الوحدة العربية ، هى نقطة البداية فى اقامة جامعة الدول العربية ، ولم يكن المقصـود من وراء هـذه الدعوة ، كما لم يكن فى مقاصـد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشـاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وانما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

= الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات فى القانون الدولى الصـادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثـانى عام ١٩٧٠ ، ص ٣٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية فى جامعة الدول العربيـة . المجـلة المصرية للقـانون الدولى ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها ورسالة الأسـتاذ الدكتـور عز الدين فـوده بالانجليزية حول انشـاء محكمة عدل عربيـة ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاهاى عن الجامعة العربيـة كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسالة الأستاذ محمد الساكت عن السـكرتير العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عدنان التلاوى بالفرنسية عن الأمين العـام للجامعة كذلك عام ١٩٧٣ .

(١) يعلل البعض ذلك بدوافع المصلحة البريطانية اسـاسا ، وان لم يختلف حول ما قررناه فى المتن ، راجع طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التى جرت فى مؤتمر الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شيء من ذلك ، وانما تم الاتفاق على انشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية فى ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن [١] •

٣ ـ ميثاق الجامعة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثاق الجامعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنة التحضيرية ، التى أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد فى القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصديق عليه ، ودخل دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ •

٤ ـ محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية العالم العربى الى طريق التنظيم الاقليمى ، وهو طريق حديث وجد للدفاع عن مصالح اقليمية ، ولتدقيق غايات اقليمية لشعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التى نجد عليها الدول العربية ـ فبحسب علمى ـ لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغة واحدة ، وتعبر عن مصالح واحدة ، وكانت فى التاريخ كيانا واحدا كما نجد فى الدول العربية •

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية فى النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية فى كافة هذه الروابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال فى سيادتها ، وعلى هذا النحو نجد

---

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية •

كافة المنظمات الاقليمية التقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الافريقية ،والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاونا بينها أوثق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك (١) ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوحدوى العربى قد اتخذ مسارا مزدوجا : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى أقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى اطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية — أو بالجملة الأنشطة غير السياسيه . ومن ثم فقد أوجدت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقا لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه الى انشاء كيانات سياسية وحدوية اكثر قوة . وقد بدأ ذلك بابرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبها مد وحدوى ، أقام كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، ردا على التجمع الوحدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، بعد سقوط الملكية فيها .

---

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربيـة ترتد الى حدودها الأصـلية . وهكذا انتهت مرحلة الستينات بدون تحقق لمزيد من الوحدة ان لم يكن قـد أوجدت عوامل للارتياب والفرقة بين الدول التى حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ ـ اتحاد الجمهوريات العربية :

وشهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هذا الخط الوحدوى بعد قيام الثورة فى ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافى والرئيس جعفر نميرى ، يعلن عن رغبة ممثلى مصر وليبيـا والسودان فى اقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأقطار يسمح بعد ذلك بالانضمام اليها لمن يريد من الدول العربيـة الأخرى . وتوالت المبـاحثات بين ممثلى الدول الثلاث ، والتى أدت فى النهاية الى اقامة اتحاد الجمهوريات العربيـة فى عام ١٩٧١ (١) .

وقد أقام هـذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمـانا (مجلس الأمة الاتحـادى) . وكان من المفروض أن تكون هنـاك محكمة اتحادية لكنها لم تنشـأ . ويعتبر هـذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصـل ، وان انطوى على العديد من العوامل التى تجعل من السهل أن يتحول الى اتحـاد فيدرالى ، وذلك اذا ما تطورت اختصاصاته فى الواقع العملى (٢) . ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن .

---

(١) يراجع مقال لنـا عن الطبيعة القانونية لاتحـاد الجمهـوريات العربية ، رسـائل الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٥٠ وما بعـدها .

(٢) يراجع مقالنا المشـار اليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية . وان كنا نلاحظ أن هـذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، اذ برغـم انشاء العديد من اجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء واعضاء مجلس الامة الاتحـادى ، فان الخلافات السياسية بـين اعضائه ، لـم تلبث ان قضت عليـه .

٦ — الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبى معمر القذافى على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبير عنه فى اتحاد الجمهورية العربية : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب . وأقيمت عدة لجان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة . ومع ذلك فلم تلبث العلاقات بين مصر وليبيا أن ساءت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تتعثر ، ومما جمد فكرة الوحدة فى الظروف الراهنة .

٧ — حرب أكتوبر وفكرة الوحدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ الى احداث بعض التغيرات فى المنطقة العربية ، بل وفى العالم أجمع . ولقد عبرت ورقة أكتوبر التى قدمها الرئيس المصرى أنور السادات الى الشعب فى أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبها وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية . ويتضح التغير فى هذه الزاوية فى عدة مسائل رئيسية :

١ — ان الأفكار الوحدوية التى ظهرت فى الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربى أقوى بين دول مختلفة فى أنظمتها الاجتماعية ، وكثيرا ما أجريت التفرقة بين الدول التقدمية والكيانات الرجعية أو المتخلفة . وقد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولها جذورها الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاشتراكية أم بقائها فى اطار تقليدى . ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذى أثبتته حرب أكتوبر .

٢ ــ أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، الا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربيــة المشتركة وتقويتهــا لتجيئ الوحدة السياسية تتويجا لذلك فى النهاية •

٣ ــ أن الجانب الذى يجب التركيز عليه فى المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادى • فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجــودها فى حرب أكتوبر ، وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصــادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة • ولعل صــيغة التكامل الاقتصادى ، هى الصيغة الرئيسية التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القــادمة •

فاذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمى الذى تســير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجــوع الخط الوحــدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لتيقنا أهمية الوحــدة الاقتصــادية العربيــة •

المبحث الأول

أهداف الجامعة ووظائفها والمبادىء التى تقوم عليها .

أولا — تحقيق الوحـدة العربية الشاملة :

لا شك — فى تقديرنا — أن الهدف الأساسى الأول الذى تسعى الجامعة الى تحقيقه والذى يميزها عن سائر المنظمات الاقليمية الأخرى ، انما هـو سعيها الى اقامة الوحـدة الشاملة بين الدول العربية . لقـد كانت الحكومة السورية تستهدف — عندما جاءت لنتشاور فى مباحثات الوحـدة — أن تقيم حكومة مركـزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية . ولم تكن أهـداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك . واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضـل المجتمعون اقامة كيـان لتنسيق التعاون بينهم ، الا أن أمل العرب لم ينته الى ضرورة قيـام وحدة أقوى . واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضـعة التى تمارسهـا لتحقيق هذا الهدف الشامل .

وقد تم التعبير عن هذا الهدف فى البداية فى البنـد الثالث من بروتوكول الاسـكندرية بالقول بأنه « مع الارتبـاط بهـذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنـة أن توفق البـلاد العربيـة فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بديباجة الميثـاق أن الجـامعة قـد أنشئت « تثبيتا للعلاقات الوثيقـة ، والروابط العـديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها .. » .

ومن ناحية أخرى ، فقد نصت المـادة التاسعة على أنه «لدول الجامعة الراغبـة فيما بينها فى تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقـد بينها من الاتفاقيات ما تشـاء لتحقيق هـذه الأغراض » .

بل ان الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل فى نصوص الميثاق بما يجعل الجامعة أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ على أنه : « يجوز ، بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق » •

ثانيا : تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء فى مختلف مجالات العلاقات الدولية : الى جانب الهدف الرئيسى الذى ابتغته الجامعة ، وهو تحقيق الوحدة بين الدول العربية ، نجد أن المنظمة تقوم كغيرها من المنظمات الاقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين أعضائها فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية •

١ — التعاون فى المجالات السياسية :

(أ) التنسيق السياسى بين الدول الأعضاء :

اجملت المادة الثانية من ميثاق الجامعة هذه الأهداف بقولها ان « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » •

ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تبدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماسكة فى مختلف المؤتمرات والمنظمات الدولية • ورغم حرص الميثاق على تأكيد هذا الهدف ، الا انه بدا أن الدول العربية لا تلتزم به ، فكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدولية الهامة ، بل كثيرا ما وجدنا توالى الهجوم السياسى على بعضها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة فى التشكيك فى مواقف بعضها البعض ، ولذلك فقد تم الاتفاق فى مؤتمر القمة المنعقد عام ١٩٦٥ على ميثاق للتضامن العربى يستهدف تقوية هذا الهدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايمانا بالحاجة الى الالتزام والوفاق بين الدول العربية ، لكي يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا فى اقرار السلام ورغبة فى توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لايتمكن الأعداء من أن يفتوا فى عضد الأمة العربية .. ». وتم الاتفاق فى هذا المؤتمر على عدة أهداف لانهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين ، أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ، استخدام الصحف والنشر فى خدمة القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى :

يدخل فى التنسيق السياسى ، تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم . وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربية أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة وذلك فى عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العام للجامعة الى الاشتراك فى مناقشات أجهزة الأمم المتحدة كمراقب . وقد تم تبادل العديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

العـام للامم المتحدة لتحديد حقـول التعـاون المشترك فى مختلفة المجالات الانسـانية ، كما أحالت الأمم المتحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذى يتهمها فيهـا بالتدخل فى شـئونه الداخلية ، الى الجامعة العربيـة .

وبالاضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العـديد من الوكالات المتخصصة التابعـة لجامعة الدول العربيـة ، وقـد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمـة العمـل الدوليـة (١) .

ونظرا للروابط الوثيقـة بين أعضاء الجامعـة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتى تجلت بوضوح فى العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بهـا ، وقـد عقدت الجامعة فى ينـاير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربى الأفريقى تم فيه دراسـة أسلوب تقـوية الصلات بينهما ، وخاصـة بعد الموقف المشرف الذى اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب أكتوبر سـنة ١٩٧٣ .

ويثير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضـاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربيـة فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لكى لا تتبع سياسـة تتعارض مع أهداف الجامعـة

---

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة فى نطاق جامعة الدول العربية ص ٥٠٤ وما بعـدها . وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعـة والأمـم المتحـدة للدكتـور احمـد مرسى فى عدد عام ١٩٧٢ من المجـلة المصرية للقـانون الدولى .

(٢) تدخل الدول العربيـة الافريقيـة فى عضوية منظمة الوحـدة الافريقية ، وهى مصر والسـودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيـا والصـومال .

ومبادئها (١) •

وقد أجاب جانب من الفقه على هذا السؤال بالايجاب ، مستندا الى المادة ١٧ من الميثاق التى الزمت الدول الأعضاء بايداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة •

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم فى ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التى يجوز للمنظمات الاقليمية أن تمارسها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعى ، وانما هذا المنهج الثانى ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن واشرافه ، واعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجة « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » ، وعدم تعطيل صلاحيات مجلس الأمن والجمعية العامة فى خصوص هذه المناهج •

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق فى ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة، فانه لم يخرج على هذا الحكم : ونص على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات التى تثور بين الدول العربية عن طريق مجلس الجامعة ، كما تحدث عن قمع العدوان الذى قد تتعرض له أية دولة عربية فى اطار الجامعة •

التسوية السلمية للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهذا الصدد فى

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية عام ١٩٦٦ ، السابق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها •

(٢) نصت المادة ٥٢/٢ من الميثاق على انه « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات •• كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الاقليمية ، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » •

المادة الخامسة من الميثاق التي نصت على أنه « لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة . فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما . وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

وهكذا نجد هذه المادة ترمى ثلاث مسائل رئيسية هى :

١ — تحريم فض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع التطور الذى جد فى المجتمع الدولى ، وحرم اللجوء الى القوة لحل المنازعات أيا كان سببها .

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء : وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هى :

أن يلجأ اليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » .

ولا يجوز للأطراف فى النزاع أن يشتركوا فى التصويت على قرارات المجلس أو مداولاته .

٣ — أما اذا كان الخلاف يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فان المجلس يتدخل — بالضرورة — فى النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف فى التصويت .

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس فى الوساطة ملزما ، على خلاف قرار التحكيم الذى يعد ملزما ونافذا •

محكمة العدل العربية :

برغم نص الميثاق فى المادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ، مسألة لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيام دراسات فقهية (١) ، وفى نطاق الجامعة بشأن هذه المسألة ، الا أنه لم يتم شىء فى هذا النطاق حتى الآن •

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بها ، يحتاج الى جهاز قانونى يصدر أحكاما ملزمة فى الخلافات التى تنشب بين دول الجامعة من ناحية ، ويقدم الفتاوى والاستشارات الى مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو ما نرى فى الأمم المتحدة ، وفى المنظمات الأوربية والأمريكية •

الأمن الجماعى الاقليمى :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول الجامعة ، أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ، أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا • ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع • فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتديه • واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده » (المادة ٦) •

---

(١) راجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤٤٧ •

ونلاحظ على هذا النص أن النقص يعتوره من أكثر من وجــه :
فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء بالاجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشــل المجلس عن اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ الفرض أنه يمثل عدوانا على دولة من دول الجامعة •

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لمــا يعد عدوانا ، واذا كان هذا التحــديد أمرا صــعبا والأفضل تركه لظروف الحــال ، الا أنه من العيوب الواضحة أن النص لم يتحدث عن التدابير اللازمة لمواجهــة العــدوان ، كما لم يحــدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) •

واذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة نتبين النقص فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكرية (لجنة أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عــديدة فى هذا الصدد • وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هــذه المسائل ، ولكنه لم يفعل •

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل أكثر فاعلية فى هذا المجال الحيوى ، خاصــة وأن عدوا غادرا — هو اسرائيــل — أقيم على حساب دولة عربية ، وفى منظمة عربية هامة ، ولم تستطع الجامعة العربية أن تفعل شيئا تجاهه • وتحقيقا لهــذا الهــدف ، تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصــادى بين الدول الأعضاء فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، ووقع عليها جميع الدول

(١) محمــد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعــة الدول العربيــة ، ص ٥٢ •

الأعضاء • وقـد جاءت هـذه المعاهدة لتتلافى أوجـه النقص التى انتابت أحكام الميثاق • ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التى نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية •

أولا — التدابير الوقائية :

١ — أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقـدرتها العسكرية وتعزيزها ، والاشـتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعيةالخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح • (المـادة ٤) •

٢ — وتتشاور الدول الأعضـاء فيما بينها — بنـاء على طلب احداها — كلما وقع تهديد لسلامة أراضىأية واحدة منها ، أواستقلالها، أو أمنهـا •

ثانيـا — التدابير الدفاعية :

١ — اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقـع على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المـادة ١/٢) •

٢ — أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضـت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دوليـه مفاجئة يخشى خطرها (المـادة ٢/٣) •

٣ — تبـادر الدول بتقـديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخـذ على الفـور — منفردة أو مجتمعة — جميـع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القـوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسـلم به فى الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها (المـادة ١/٢) •

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى مثل هذه الأحوال ، وتعهدت الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التى تتخذها (١) . كما تعهدت الدول الأعضاء بالا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبالا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) .

اجهزة الدفاع المشترك :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسئوليات هى :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٦/٢) . وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعينا فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملا تحت اشراف مجلس الجامعة . وتصدر قرارات المجلس بأغلبيه ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يعد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الاجماع .

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تتشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش العربية التابعة للدول الأعضاء . وتنتخب اللجنة رئيسا لها لمدة عامين قابلة

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٥٠ .

(٢) تراجع المادة ٦ من المعاهدة .

التجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل فى إختصاصها .

وتختص اللجنـة بتنظيم خطط الدفاع المشـترك وتهيئة وسائله وأساليبه (١) .

٣ — القيـادة العربيـة الموحـدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء فى عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التي تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

---

(١) تطلبت المـادة الخامسـة ان يكون الاعضـاء فى اللجنـة من ذوى الجنسية الأصيلة للدول الاعضـاء ، ولعل السبب فى ذلك التجارب العربية السابقـة ، والتى جعلت بعض الاجانب فى مواقع قيـادية هامة فى بعض الدول العربية ، بل وفى أثنـاء حربها مع اسرائيـل « جلوب » . وقـد تضمنت الاتفاقيـة ملخصا فصل اختصاصات اللجنة العسكرية الدائمة : ومن اهـم الأحكام التى وردت به انه جعل هـذه اللجنة مختصة بتقـديم المقترحات :

١ — لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الأدنى منها .

٢ — لزيادة كفاية هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .

٣ — لاستثمار الموارد العربية لصـالح المجهـود الحربى . وكذلك اعطاها اختصاص :

١ — اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة او اى عدوان مسلح يقـع على الدول العربيـة .

٢ — بحث التسهيلات والمساعدات التى يمكن ان يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة ان تقـدمها — وقت الحـرب — الى جيـوش الدول المتعاقدة الأخـرى .

٣ — تنظيم تبـادل البعثات التدريبية او تهيئـة الخطط للتمارين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه التمارين والمناورات ، ودراسـة نتائجها ، بقصـد اقتراح ما يلزم لتحسـين وسائل التعاون بين هـذه القوات فى الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت المادة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام .

٤ — اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهى تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة . وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء .

٢ — التعاون فى المجالات غير السياسية :

لم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ... الخ . وانما اهتم بها اهتماما كبيرا . كما أن الأحكام التى قررها الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وبقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق انشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وابرام العديد من الاتفاقات .

أولا — نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الاعضاء تتعاون تعاونا وثيقا فى المجالات الآتية :

(أ) الشئون الاقتصادية والمالية . ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد .

(جـ) شئون الثقافة .

(د) شــئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجــرمين •

(هـ) الشــئون الاجتماعية •

(و) الشــئون الصــحية •

وقد قضت المــادة الرابعة من الميثاق بانشاء لجنة فنيــة خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعــرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم انشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هى :

اللجنــة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ، لجنــة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنــة الشئون المــاليــة والادارية ، لجنة حقــوق الانسان ، مؤتمــر ضباط اتصــال المكاتب الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثــل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر فى كل لجنــة — وكذلك فلسطين — ويعــين مجلس الجامعة لكل لجنــة رئيسا لــمدة سنتين قابلة للتجديد • وتصدر اللجــان قراراتها بأغلبيــة ثلثى الأعضاء • وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعــرض كل أعمالها عليه ، وهى تصوغ نتائج عملها — ليس فى شكل مشروعات اتفاقات فحسب — وانما أيضا فى شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتعقد اللجنة اجتماعاتها بالقــاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة فى انجــاز مهامها.

ولقد أعطت هذه اللجان حيوية كبيرة لنشاط الجامعة ، اذ « ساهمت في خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ، وحلقات الدراسة في الشئون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء [1] .

ثانيا — معاهدة الدفاع المشترك :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل الوظيفية ، وخاصة في الحقول الاقتصادية . وقد جاءت المادة السابعة منها تقول بأنه « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه ، وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازا جديدا يقوم بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادى . وهو يتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين في الشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل في اختصاصه العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن يستعين بلجنة الشئون الاقتصادية التى نص عليها الميثاق .

---

(١) من اهم اوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة (١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية التعاون العربى في استخدام الطاقة الذرية في الأعمال السلمية (١٩٦٥) .

الكيـان المستقل للمجلس الاقتصادي :

اكتشفت الدول منـذ فترة طويلة أهميـة أن تستقل الأجهـزة الفنية عن الأجهزة السياسية فى القيام بوظائفها ، وهـذا ما تبينـه المجلس الاقتصادى منـذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتى عليه •

وقـد وافق المجلس على هـذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكملا لاتفاقية الدفاع المشترك • ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربيـة عضـو فى الجامعة ، أو لأى دولة عربيـة أخرى أن تنضم لعضـوية المجلس وحـده ، دون أن يعنى هذا الانضـمام ، ارتباطها بطـريق مباشر أو غـير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها فى اتفاقيـة الدفاع المشترك •

والواقع أن المجلس الاقتصـادى قـد قام بأهـم المنجـزات الاقتصادية فى نطاق الجامعة منذ انشائه • كما أنه ساهم فى ايجـاد التطور الثالث فى أسلوب تنفيذ الأهـداف الاقتصادية والاجتماعيـة للجامعة بانشاء الوكالات المتخصصة •

أهـم الانجازات فى مجال التعـاون الاقتصـادى والاجتماعى والثقافى العربى :

١ ــ اتفاقيـة تسـهيل التبادل التجـارى وتنظيم تجـارة الترانزيت [١] :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣، وخضعت لعـدة تعديلات باتفـاقيات لاحقـة وافق عليهـ المجلس الاقتصادى آخرها فى عام ١٩٦٠ •

---

(١) تم التوقيع على هـذه الاتفاقية من كل من الاردن ولبنان والعراق ومصر والسعودية ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢.

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفــاءات من الرسوم الجمركيــة على استيراد بعض السلع « السلع الزراعيــة والحيوانية والثروات الطبيعيــة » ، وتخفيضات بنسب معينــة تختلف بحسب اختــلاف المنتجات الصناعية التي نصت عليها الاتفاقية .

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربيــة لبعضها البعض معاملة تفضيلية في شأن التصدير والاستيراد (١) .

ونصت المعاهدة أخيرا على تسهيل حركة الترانزيت عبر البــلاد العربية الأطراف في الاتفاقيــة ووفقــا للقواعد والأنظمة الجمركيــة المرعية في البلد الذي تمــر خلاله تجــارة الترانزيت « المــادة ٤ من الاتفاقيــة » .

٢ ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليهــا بعض التعــديلات (٢) . وتســتهدف هــذه الاتفاقيــة تنظيم مدفــوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها . وقــد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحــويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها .

٣ ـ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية :

أعد هــذه الاتفاقية المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) .

---

(١) اضاعت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها . راجع في التفاصيل ، الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع الســابق ص ٣٩٦ . وراجع في شرح احكام هذه الاتفاقيــة محمد سامي عبد الحميد المنظمات الدوليــة ص ٤٥٦ .

(٢) صدقت عليها لبنــــان والأردن وســوريا والســعودية ومصر والعــراق .

(٣) الدول التي صدقت على هذه الاتفاقية هي ســوريا والسعودية والأردن ومصر ولم تصدق عليها العراق ولبنـــان .

وتستهدف هذه الاتفاقيــة توحيــد التعريفة الجمركية بين الدول الأعضــاء وتسهيل فهمها • وقــد أنشأت الاتفاقيــة « لجنــه جدول التعريفة » عهد اليهــا بمهمة شرح جــداول التعريفـــات واقتراح مشروعات القــوانين بشأنها وفحص الخلافات التى تنشب بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقــديم التوصيات التى تكفل حلها •

٤ ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربيــة :

لعــل من أهم الانجازات التى تحققت فى المجــال الاقتصادى ، هى تلك الاتفاقية التى أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربيــة (١) •

وتهدف هــذه الاتفاقيــة الى اقامة وحــدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضــمن للدول العربيــة ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشــخاص ورؤوس الأموال والبضــائع والمنتجــات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت ، واستعمال وسائل هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجــان دائمــة تتبعه •

وقــد أنشأت الاتفاقية مجلسا للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهــم الانجازات التى حققتها مجلس الوحــدة الاقتصــادية دعوته الى انشاء لجنــة تعمل على انشاء سوق عربية مشتركة تضــع الأهداف التى قررتها هــذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للســوق العربيــة المشــتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهــم ما تضمنته من أحكام اقامة اتحاد جمركى بين الدول الأعضاء تتحــرر فيــه المعاملات بين الدول الأعضاء من كافة الرسوم الجمركية •

---

(١) هــذه الدول هى مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن =

ويعيب هـذه الأنظمـة أن القليـل منها هو الذى تحقـق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعـاون الثقـافى :

من المسائل الأكثر أهميـة فى مجالات التعاون العربى : المسـائل الثقافيـة • وقد اضطلعت الجامعـة — ولجنتها الفنيـة الخاصة — بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطـرقه بين دول الجامعة ، ورفـع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعـة قد وافـق منذ ثانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعـد ذلك — وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليـه أغلبية الدول الأعضـاء ، ساهم فى تدعيم الوحـدة الثقافيـة للدول الأعضـــاء •

ثالثا — الوكالات العربيـة المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعـاون العـربى فى المجـالات غير السياسية الشكل الذى تطـور اليه العمل من خلال الأمم المتحـدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطـاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناسـبة أخرى • ويكفى أن نقول ان جميعها قـد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضـاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بعيـدة عن المساهمـة فيها •

١ — اتحاد البريد العـربى :

أنشىء عام ١٩٤٦ ، ويهـدف الى توثيـق التعـاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

---

(١) يراجع مقال للدكتور محمـد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية بالمجلة المصرية للقـانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها •

دولة لدى الأخرى نفس المعاملة التي تعامل بهـا رسائلها • ومقـر الاتحـاد مدينـة القـاهرة •

٢ ــ اتحـاد الاذاعات العربيـة :

أنشىء عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية، واجـراء الدراسات والبحـوث حـول مختلف الوسائل التى تحسن الارسال الاذاعى ، والعمل على تعريف العـالم بواقع الأمة العربية وخصائص حضارتها • ومقـر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ ــ الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشىء هـذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هـذه الوسائل بين الدول العربيـة وتحقيق أقصى اسـتفادة منها بالنسـبة لعمل الدول الأعضـاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ ــ مجلس الطيران المدنى العربى :

تم انشاؤه عام١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقـدم التعاون العربى فى هـذا المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ ــ مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالميـة :

وافق مجلس الجامعة على انشائها عام ١٩٦١ • وهى تسـتهدف توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجـوى ، والعمل على تقـدم صناعة الطيران فى المجال العربى والعـالمى • هذا ولم تتم اجراءات قيام المنظمة حتى الآن •

٦ ــ الصندوق العربى للانمـاء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشىء عام ١٩٦٨ بهدف الاسـهام فى تمـويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربيـة ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية .

وقـد اختيرت الكويت مقرا لهـذه المنظمة .

٧ ــ منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت اليهابقيـة الدول العربيـة المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهـود الدول الأعضاء فى مجـال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهى تعمل أيضا على ايجاد أفضل السبل لانشاء مشروعات مشتركة فى المجال البترولى ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ ــ المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهى تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء فى هذا المجال .

٩ ــ المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقيـة وسائل الادارة العـامة والتقريب بين النظم الادارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقـدم العلوم الادارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الادارية فيها . حتى يسهل توحيدها . ومقر المنظمة مدينـة القاهرة .

١٠ — المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التى لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمى والثقافى فى الوطن العربى ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه .

وقد ألحقت بها عدة مراكز علمية هامة هى :

١ — مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى .

٢ — الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية .

٣ — معهد البحوث والدراسات العربية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ — المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث فى وسائل استخدام الطاقة الذرية فى النطاق العربى بما يعمل على الاستفادة من هذا المصدر الهام من مصادر الطاقة والارتقاء بالمستوى الفكرى والثقافى للمجتمع العربى . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٢ — المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربية ، وهى لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصة تستخدم فى الموازين والمقاييس فى العالم العربى .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٣ — المركز العربى لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التى تمكن من استغلالها فى الزراعة والرعى •

١٤ — المعهد العربى لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ الا أنه لم يخرج الى حيز الوجود بعد ، برغم الأهمية الفائقة التىيمثلها بالنسبة للعالم العربى • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربى واستخراجه وتصديره وتسويقه ، وذلك حتى يمكن الحفاظ علىالثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

٥ — منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذهالمنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، اذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة فى العالم العربى ، وتحسين مستواها المعيشى •

١٦ — المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهى تعمل على دراسة أسباب الجريمة فى العالم العربى ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى مختلف الدول العربية •

وللمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشئونمكافحة المخدرات بالقاهرة والثانى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ — منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن • وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضل السبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربى ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشار الأمراض المعدية بين الدول العربية •

١٨ — الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ • وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتليفزيون •

ومقر المنظمة مدينة دمشق •

(جـ) النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربى » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته — أن ينضم اليها • لذا حرص الميثاق على أن يورد فى المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء فى اللجان الفنية المتخصصة ، وأفرد ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها •

فلسطين :

وفى مقدمة المسائل التى شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منذ قيامها قضية فلسطين ،وقد أورد الميثاق ملحقا خاصا بها جاء به أنه « اذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أى لاستقلال فلسطين)

محجوبة فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية انه نظرا لظروف فلسطين الخاصة ، والى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطينى للاشتراك فى أعماله » •

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسى للجامعة ، الى الحد الذى جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسى للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسى لقضية فلسطين » •

ومن المسائل الجديرة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد فى الرباط فى الفترةمن ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ قد وافق بالاجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية فى مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى اقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعى الوحيد للشعب الفلسطينى على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها فى جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) •

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربى حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطينى ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

---

(١) يراجع الاهرام الصادر فى ٣٠ اكتوبر عام ١٩٧٤ • ومن القرارات الاخرى التى اصدرها المؤتمر « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية فى ممارسة مسئولياتها على الصعيدين القومى والدولى فى اطار الالتزام العربى ، ودعوة كل من المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية لوضع صيغة لتنظيم العلاقات بينها فى ضوء هذه المقترحات ، ومن أجل تنفيذها » •

مما حدا بالجمعية العــامة للامم المتحــدة أن تستمع الى ممثل هــذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) • ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيــام دولة فلسطين وأقــر تمثيل الشعب بحكومة فى المنــفى يرأســها الســيد / ياسر عرفات ، واعترفت بذلك الجامعة العربيــة •

المبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ — السيادة وعــدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الاقليمية ، والذى يعتبر امتــدادا للعلاقات الدولية فى اطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات الأعضاء فى المنظمة :

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصــدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواة فى التصويت بين الأعضاء •

كما وجدنا الميثاق يؤكد صراحة — فى المــادة الثانية منه — التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخليــة الخاصــة بالآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضــاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة •

---

(١) أقــرت الجمعية العــامة — وبتأييد كبير من الدول الآســيوية الافريقية وعلى رأسها الدول العربية ، حق منظمة التحــرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشــكلة الفلسطينية امامها • وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهــذا الغــرض ، عقد بتاريخ الأربعــاء ١٣ نوفمبر عام ١٩٧٤ ، بين فيه ابعاد المشكلة الفلسطينية ، وطالب الامم المتحــدة برد الحقوق المغتصبة الى الفلســطينيين ، لأن المشكلة « ليست خلافا دينيا قوميا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضــية شعب اغتصب أرضــه ووطنــه ليعيش اغلبيته فى المنــافى والخيام • ان عدالة القضية هى التى تقرر عدالة الســلام ، واننى كثــائر من أجل الحــرية أعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثــل المواقع النضاليــة التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا ان يحولوا احلامهم الى حقائق •• » •

٢ — تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات فى نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يمتنع على الأعضاء الالتجاء الى القوة لحل المنازعات التى قد تنشأ بينهم ، وألزمهم بالالتجاء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات .

المبحث الثانى

الأحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

أولا — العضوية فى الجامعة :

(أ) الأعضاء الأصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هى : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم الدول المؤسسة للجامعة .

(ب) الأعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذت على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقا لكل دولة عربية (المادة الأولى) .

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لامكان انضمام الدول الى الجامعة هى :

١ — أن تكون الوحدة طالبة العضوية « دولة مستقله » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التى يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التى يفرضها الميثاق ، فضلا عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء فى المجتمع الدولى أساسا . على أنه يتفى أن تحكم الدولة نفسها حكما

ذاتيـا (١) .

٢ — أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة فى الدولة . ولكن كيف يمكن التحقق من هـذه الصفة ؟ لقـد أثير ذلك بمناسـبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية فى عضوية الجامعة .. وقال البعض لن المعيار السليم يتمثل فى « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام . فاذا كان الثابت فى ضمير هـذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية . واذا لـم يتوافر لديه هـذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربيـة فى نظرنا . ولا يكفى فى هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة اللغـة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومى ، كما هو الحال فى دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغـة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية . ولا يؤثر فى عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حـدث لشعب الجزائر العـربى نتيجة للاستعمار الفرنسى الطويل — دون أن يؤثر هذا النسيان فى عروبته الأصيلة الراسخة » .

ونحن نرى أن معيار المشاعر والأحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسـهولة . والأجـدر أن ننظر الى العـاملين الجغراف والقـومى ، فيكفى فى رأينـا أن تكون الدولة موجـودة فى المنطقة العربية ، بالاضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

---

(١) راجـع مؤلف الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، وهى تضيف وجوب أن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول . ونحن لا نـرى أن هـذا الشرط لازم ، اذ انه ينتسب الى نظرية الاعتراف المنشىء ، وهى نظـرية استعمارية استخدمت للقضـاء على شـخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجـوب الاعتراف بهـا حتى يمكن أن توجد ، على الرغـم من وجودها الفعلى . فضلا عن ان من وظيفة الجامعة تأكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالاقاليم التى تحكم نفسـها حكما ذاتيـا فى المعنى الذى أوردناه فى المتن .

اذ هى الرباط القومى الأساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه •ولعـل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقـرر قبول كل موريتانيا الاسلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ •

هـذا وقد وصل عدد الأعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هى : ليبيا (١٩٥٣) ، السـودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغـرب (١٩٥٨) الكويت (١٩٦١) الجزائر (١٩٦٢) اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) البحرين (١٩٧١) قطر (١٩٧١) عمان (١٩٧١) الامارات العربيـة المتحـدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتى وفلسطين •

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضـــوا •

اجراءات الانضـمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثـاق بدون قيـد أو شرط ، ويعرض هـذا الطلب على مجلس الجامعـة فى أول اجتماع له ، بل يجوز عرضـه فى اجتماع اسـتثنائى • ولا تقبـل الدولة الا اذا وافـق المجلس على قبـولها •

واختلف الفقه فى النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القـاعدة العـامة للتصويت فى المنظمة ، فضـلا عن ضرورة هـذا النصاب فى كافـة المنظمات الاقليمية لقيـامها على التفاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضاء كل منهم من الآخـرين [١] •

ونحن نرى أن هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القـاعدة العـامة فى صـدور قرارات المجلس هى أن الاجماع شرط لكى تكون قـرارات

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ، ص ٢٩ ، محمـد سـامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ •

المجلس نافذة وملزمة للجميع ، أما اذا صدرت بالأكثرية ، فهى لا تلزم الا من يقبلها • وفى الحالتين ينبغى أن يتم تنفيـــذ قرارات المجلس • هــذا بالنسبة للقــاعدة العامة • ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجماع كما فعــل بالنسبة لبعض المسائل الأخرى (اتخـــاذ تدابير رد العدوان : الفصــل من العضــوية) • وهكذا يؤدى تطبيق القاعدة العــامة الى امكان دخول الدولة المنظمة حتى اذا لم يتوافــر الاجماع فى قبولهـــا وان كان يجوز للدول التى لا تقبل القرار ألا تعترف بالعضو الجــديد (١) •

وقــد أصــدر مجلس الجامعة قرارا تفسيريا فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضى بتطبيق قاعدة الاجماع فى المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب (٢) •

انتهـــاء العضــوية :

١ ـــ الانسحاب :

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المــادة ١٨) • وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة ، الا اذا كان انسحابها احتجاجا على تعــديل الميثاق (٣) •

٢ ـــ الفصــــل :

يجــوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التى لا تقــوم بتنفيــذ

---

(١) قارن مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٣٢ •

(٢) نقلا عن مفيد شـــهاب ، المرجع السابق ص ٤٤٧ • هذا وتؤيد سوابق الجامعة رأينا اذ تم قبول الكويت عضـــوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومقاطعته لاجتماع المجلس •

(٣) راجع بطرس غالى فى فقدان العضوية فى جامعة الدول العربيــة المجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعدها •

الالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تنسحب أية دولة من الجامعة ، وان قاطعت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا — أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التى أسندها الى الجامعة وهى مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ — مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذى يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعده فى ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتحضير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وسنتحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التى تتبع أمامه •

(أ) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلى الدول المشتركة فيها (المادة١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك فى المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذى يتخذ القرار فى الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التى تتصل ، بتحقيق أغراض الجامعة التى شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية — القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية فى مختلف المجالات •• » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العـام للجامعة (المـادة ١٢) . الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو فى النفقات (المـادة ١٦ ب) .

كما أنه يختص بوضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المـادة ١٦ جـ) . ويقـوم أخيرا بمراعاة ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات فى مختلف الشئون ، وحسـم المنازعات بالطـرق السلمية وباتخاذ تدابير الأمن الجماعى .

(جـ) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقـاد :

ينعقد المجلس مرتين فى العام فى كل من شهر مارس وسبتمبر[1]، وينعقد فى دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بنـاء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بنـاء على طلب احدى الدول الأعضاء فى حالة الاعتداء عليهـا .

ويوجه الأمين العـام الدعوة لحضـور جلسات المجلس وعليـه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات .

ويكون الاجتماع صـحيحا اذا حضره ممثـلون لأغلبيـة الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس فى كل دور انعقـاد عادى (المـادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء .

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهى عادة لجان الشئون السياسية والاقتصـادية ، الاجتماعية والثقافيه ، الشـئون

---

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لحكم الميثاق شهر اكتوبر ، وتـم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس أن يدرس جدول اعمـال الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، كى يتسـنى له التنسـيق بين المواقف السياسية للدول الأعضاء .

المـالية والادارية ، ثم الشـئون القانونية . وتتولى هـذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى — بما فيهـا اللجان الفنيـة الدائمة — وتقـديم تقارير عنها للمجلس متضـمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) .

٢ — التصويت فى المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجـده فى أكثرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هـذا النظام بصـدور القرارات بالاجمـاع ، ولكن اذا اتخـذ المجلس قرارات بأغلبيـة الآراء فهى لا تلتزم الا من يقبلها (المـادة ٧) والغرض من هـذا الحكم هـو « احترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة فى حالة عدم توافر الاجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صـدور قرارات بالأكثرية ، ولكنهـا لا تلزم الا الدول التى قبلتها .. (٢) .

ومع ذلك فقد سبق أن ألمحنا الى القرار التفسيرى لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذى قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) . كمـا أن الميثاق قـد أجاز صدور قرارات تلزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية . وتستخدم القاعدة الأولى فى حالتين :

تعيين الأمين العام (المـادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩) .
ويكتفى بالأغلبية العادية فى الحالات الآتيـة :

---

(١) المـادة ١١ من النظـام الداخلى والدكتـور محمـد حافظ ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والدكتـور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٣٠ .

(٢) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .

(٣) مشـار اليه فى مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

١ — شئون الموظفين .

٢ — اقرار ميزانية الجامعـة .

٣ — تقـرير فض أدوار الانعقاد .

٤ — وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة ([1]) .

٥ — فض المنـازعات عن طـريق وساطـة الجامعـة بين دول الجـامعة .

وينسب الاجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم وليس الى عـدد الدول الحاضرة فقط كما هـو القاعدة فى أغلبيـة المنظمـات ([2]) .

٢ — اللجـان الدائمـة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة فى مجال التعاون غير السياسى . ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنيـة الاثنى عشرة ، لجنـة للشئون السياسية تسرى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى) .

٣ — الأمانة العـامة :

تشكيل الأمانة العـامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات فى انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمنـاء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المـادة ١٢ من الميثـاق) .

ويعين الأمين العـام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

---

(١) تراجع المواد ٥ ، ١٦ من الميثاق .

(٢) تراجع المـادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس .

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس • ويكون الأمين العام فى درجة سفير ، والأمناء المساعدين فى درجة وزراء مفوضين • ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى للأمانة •

وقد قسمت الأمانة الى عدة ادارات ، روعى فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة فى الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) • وهذه الأقسام هى : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا المراسم والاتصال •

أما الادارات الموازية للجان الفنية فهى ادارة الشئون الاقتصادية ، وادارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وادارة الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والشئون المالية والادارية ، والادارة العامة للاعلام ، والادارة العامة للشئون السياسية •

وتوجد عدة ادارات أخرى هى أمانة الشئون العسكرية والادارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسى لمقاطعة اسرائيل •

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشىء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم • وتوجد مكاتب اعلامية تابعة للجامعة فى نيويورك وشيكاغو وسان فرانسسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، بون ، روما ، طوكيو ، نيودلهى ، نيروبى ، داكار ، لاجوس ، ريودى جانيرو ، مدريد ، بيونس ايرس •

---

(١) الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ •

اختصاصات الأمين العـام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وان اهتم بالنص على بعض الاختصاصـات ذات الأهميـة الخاصـة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقى طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) •

ويمكن — استنادا الى عرف المنظمات الدولية — والى نصوص النظام الداخلى لمجلس الجامعة وللامانة العامة ، ولما جرى عليه العمل فى جامعة الدول العربيـة أن نقسم اختصاصات الأمين العـام الى قسـمين :

الاختصاصات السياسـية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العـام ، وانما أشار الى هـذه الاختصاصات بشكل ضمنى • من ذلك اختصاصه بحضـور جلسات مجلس الجامعـة ، وله وفقـا للنظـام الداخلى للمجلس — أن يشترك فى المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المـادة ١/١٢) من النظـام الداخـلى •

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

---

(١) حـدد ملحق الميثاق اسـم أول امين للجامعة وهو الاسـتاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتحمسه الشديد لفكرة القومية العربية منـذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا فى تاسيس الجامعـة ، وفى توجيـه سياستها فى أول سنيها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سياسى نشب بينـه وبين بعض الدول الاعضاء • وتولى هـذا المنصب بعده السيد عبد الخالق حسنه (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين فى الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعـده السيد محمود رياض • هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربيـة الى تونس احتجاجا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، عين السـيد / الشـاذلى القليبى وهو تونسى امينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن •

(٢) راجع المواد ١٥ ، ١/٢ ، ١٢ من الميثاق •

الذى قررته له (المـادة ١٢/٢) من النظام الداخلى للمجلس ، فى توجيه نظر المجلس أو الدول الاعضـاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويدل العمل من خلال الجامعـة الى تزايد الدور السياسى للأمين العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينهـا . بل كثيرا ما قام بالتعليق على المسائل السياسية التى تتصل بأعمال المجلس(٢).

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المـادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيـذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المـالية ضمن حدود الميزانيـة المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أمينـا عاما ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلفه اليـه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميـع أعمـال

---

(١) راجع رسالة الدكتور التـلاوى عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الغنيمى ، كتـاب التنظيم الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٤٣٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥٠ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف فى آخـر أكتـوبر عـام ١٩٧٤ ، من أن الدكتـور سـيد نوفل الأمين العـام المسـاعد لجامعـة الدول العربية قد عقد مؤتمرا صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العربى السـابع ذكر فيه أن « ياسر عرفات شكر — فى بيان نشر بعد فوزه بتأييـد المؤتمر لمطالب المنظمة — الملك حسين على موقفـه ، واعرب عن تقديره الخالص له ، وان الملك حسـين تعهد عندئذ « بتضامن الأردن التـام مع الشعب الفلسطينى فى نضاله ، واستعداده للتعاون الكامل معه فى تحقيـق مهمته » . الاهرام فى ٣٠ اكتوبر ١٩٧٤ .

الأمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل فى ادارات الأمانات وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت اشراف الأمين العام وبموافقته •

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين فى المنظمة ومن ثم يختص بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقـا للقـواعد التى يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الادارى فى المنظمة ، ومتابعتها والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمـالية للمنظمة •

أجهزة مستحدثة :

١ ـ استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين الدول الأعضاء تحـدثنا عنها تفصيلا ونحن نتحـدث عن اختصاصات الجـامعة وهى : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادى •

٢ ـ واسـتحدثت بعض الأجهزة الثـانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤسـاء وهى :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركـز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربى ، والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية ، وأخيرا مجلس الملوك والرؤساء ، وسنتحدث ببعض التفصـيل عن هذه الأجهزة •

(أ) هيئة استغلال مياه نهـر الأردن :

أنشئت هـذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمـة العربى الأول [1] ،

---

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحـدة عام ١٩٦٣ الى اجتماع لمؤتمر يجمع بين رؤسـاء الدول العربية وملوكها لمواجهة قيـام اسرائيـل بتحويل مجرى نهر الاردن فى ذلك العـام • وقد اجتمع المؤتمر بالقـاهرة عام ١٩٦٤ واصدر عدة قرارات لمواجهة هـذا الخطر المحدق ، ومن بينها هـذا القـرار •

وتكون لها مجلس ادارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالى وادارى.والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهر الأردن . ومهمتها دراسة المشروعات المضادة للمشروع الاسرائيلى ، والتنسيق بينها وتمويلها ومراقبة تنفيذها . وقد تشكل مجلس الادارة من ممثلين لسوريا ومصر والأردن .

٢ — مركز التنمية الصناعية للدول العربيـة :

برغم تمتع المركز ببعض الاسـتقلال ، الا أنه يخضـع لمجلس الجامعة ويمارس نشاطه بمقتضى نظـام أساسى تتفق أحـكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمـالية المعمول بها فى الأمانة العامة .

ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة فى الدول العربية ، وتنسيق الجهود بينها فى هذا السبيل . ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الأشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية .

٣ — معهد الغـابات العـربى :

يكمل هذا المعهد جهود المركز العربى لدراسة المناطق الجـافة والأراضى القاحلة ، ومقره اللاذقية بسوريا . ويعمل المعهد على تخريج جيل عربى من المتخصصين فى شئون الغابات وكافة النواحى المتعلقة باستثمارها .

٤ — المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تتشكل هذه المحكمة من خمسة قضـاة ينتخبهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الأعضاء . ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجـديد .

وتختص المحكمة بالنظر فى المنازعات المتعلقة بأحـكام النظـام الأساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل (١) .

---

(١) يراجع منيـد شـهاب ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٤٥٦ .

٣ — مؤتمر القمة العربي :

عقد أول مؤتمر للقمة العربي في يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن • وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة في السنة على الأقل (١) • وفي المؤتمر الثاني الذي انعقد بالاسكندرية في سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينعقد المؤتمر كل عام في سبتمبر من كل عام • وتم انشاء لجنتين لمعاونته في أعماله الأولى هي لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتنعقد برياسة الامين العام لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم • والثانية هي الهيئة التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم في الدول الأعضاء • وتجتمع في شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته، وبمباشرة تنفيذ الخطط التي قررها المجلس • وباعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة • وأعطيت الحق في دعوة المجلس لدورات استثنائية ، اذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعي اجتماعا سريعا •

والم تسر العلاقات العربية على النحو المأمول منذ عام ١٩٦٤ وحتى الآن ، وانما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التي عقدت اجتماعها الثالث في سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذي ساد العلاقات الدولية في تلك الفترة ، وانعقد عام ١٩٦٧ بعد نكسة يونيو الشهيرة ، واتخذ

---

(١) يراجع البيان الصادر عن الدورة الاولى لمؤتمر القمة العربي »

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ، وكان له تأثيره الهام على استمرار صمود هذه الدول ودخولها بعد ذلك حربا ناجحة ضد اسرائيل عام ١٩٧٣ .

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقررا ، ولا عام ١٩٦٩ ، وعقد اجتماعا فاشلا عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد اجتماع فى شهر سبتمر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات الفلسطينية (٢).

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام ١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة عن المعارك ، وخاصة الموقف البترولى العربى ، ومشاكل استثمار الأرصدة العربية . وعقد الثانى فى ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق . على أن الأمور سارت فى منعطف غير طبيعى بعد ذلك . بدأت بزيارة الرئيس المصرى الراحل أنور السادات للقدس فى عام ١٩٨٧ ثم ابرام اتفاقيات كامب ديفد عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر الجامعة الى تونس .

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف فى الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس الا مجلس الجامعة ، ولكنه انعقد على مستوى الملوك والرؤساء . ويستند هذا الرأى الى

---

(١) توصل المؤتمر كذلك الى ابرام اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية الذى أنهى مشكلة اليمن .

(٢) راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ .

(٣) محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية المرجع السابق ، ص ١٦٥ .

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد فى الجـامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهـذا التعديل لا يمكن أن يتم الا باجراءات مخصوصة قررتها المـادة ١٩ من الميثاق •

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول • ويستند فى تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ ـ البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتى يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقـاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة • فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثانى أو الرابع ••• الخ • كما أنها تنعقد فى شهر سبتمبر ، فى حين أن دورات المجلس تكون فى مارس وأكتوبر •

٢ ـ أن نص المعاهدة المنشـئة للمنظمة الدوليـة صراحة على أسلوب معين لتعديلهـا لا يحول ـ وفقـا للقواعد العـامة لنظرية المعاهدات ـ دون امكانية تعديلها أو الغائها باتفاق دولى لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف فى المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمنا •

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ ـ ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصـة لمتابعة قراراته ، وللنظر فى الأمور التى تتصل بما يتخذه من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئـة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحـد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازا قديما •

---

(١) محمد سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ، ص ٤٤٤ •

٢ — أن مجلس الجامعة ينعقد فى مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعده فى دورته العادية وهو ما تدل عليه السوابق فى عمل جامعة الدول العربية منذ انشاء مؤتمر الرؤساء وحتى الآن •

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز فى المنظمة وبالتالى يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته •

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل فى اختصاصات ووظائف الجامعة • وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهمية ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى •



المبحث الثالث

التجمعات العربيــة الاقليمية الجــديدة

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليميه الحديثة

تمهيــــــد :

ان توقيــع الاتفاقيــة التى أقامت مجلس التعــــاون العــربى فى النصف الثـــانى من فبرايــر عام (١٩٨٩) بين رؤســـاء أربع دول عربية هى مصر والعراق والأردن واليمن الشمالى ، يعد خطوة فى مرحلة من المراحل الأساسية فى تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العـديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحـدة بينهم •

فالأمة العربيــة أمة واحــدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحــد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانيــة وعبروا عنه فى العـديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضعوه فى اطارات قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربيــة عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هــذه الوحدات النجاح ولكن حظ اغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقيــة مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هــذه التجارب الوحــدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحــوا بأنهم انمــا يستجيبون للغــــة العصر ولا يكونون محورا ضد أى جماعة دوليــة أو عربيــة ، وانما يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحـــدة غربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقـــرر أن هـــذه الحركة الوحـــدوية الجديدة ، قد واكبت خطا لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير، اذ تم التوقيع على الاتفاقيـــة المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقيـــة مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهـــة بتلك التى وردت فى اتفاقيـــة مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح الســـوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغاربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لابد منها لانعاش هـــذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

---

(١) بـــدا الحـــديث عن « التجمع الاقتصادى العـــربى » فى الصحف ووكالات الانباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضـــبة فى البـــداية ، ثم تطـــور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القـــادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم اخبـــار عن اعداد الميثـــاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمـــر عربى بين رؤســاء الدول الاربع الذين ستشترك دولهم فى الميثـــاق ، ليحتفل المواطنون فى كل من مصر والعـــراق والأردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رســـمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وبذلك أعلن ميلاد اتحاد جديد بـــين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هـــذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد اشارت صحيفة الأهرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦، الى اجتماع عقد بين الرئيس صدام حسين والملك حسين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والأردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بأن صيغة هـــذا التجمع ستحدد قريبـــا ، وان رؤساء وزراء الدول الاربع سيجتمعون فى عمـــان الاسبوع القادم لوضع لوائح هـــذا التجمع قبل عرضها على قمـــة رؤســـاء الدول الاربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف صدقى رئيس وزراء مصر قوله أن الاجتماع المزمع عقـــده بين رؤســاء الوزرات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كامل عن هيكل هـــذا الاتحاد واهدافه لعرضـــه على قادة الدول الاربع فى منتصف فبراير .

ولتوطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار والوصول أيضا الى الهدف المنشود فى الوحدة العربيـــة » (١) •

٣ ــ كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيـــان وحدوى آخر بين مجموعات عربيـــة ترتبط بروابط أوثـــق من غيرها هى دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هى السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والأمنى ــ على الخصوص ــ وكذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ •

٤ ــ وتثـــار العـــديد من التســاؤلات حول هـــذه الحـــركات الوحدوية الحديثة • ولعل من أهم هـــذه التساؤلات تحديد الأهداف

---

(١) من اقوال السيد جاد الله عزوز الطليحى وزير خارجية ليبيـــا لصحيفة اليوم السابع التى تصدر فى باريس ــ العدد الصادر فى ٢٣ مارس عام ١٩٨٩ ص ١١ وجاء فى تصريحات بعض المسئولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر ان هـــذا التجمع ليس تجمعا انعـــزاليـــا او انفصاليا ، وانمـــا هو لقـــاء مرحلى بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطـــوير النظـــم القائمـــة بالفعل فى اطـــار ميثاق جامعة الدول العربيـــة وكل ما ينبـــع عنها •

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففى المؤتمر المشترك للرؤساء الأربعة الذى عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العـــراقى صـــدام حسين بان مجلس التعـــاون العربى قام على اسس موضـــوعية مستفيدا من تجـــارب الوحدة السابقـــة وسلبياتها ، واشار الى ان الأمة العربية فى هـــذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وان تكف عسكريا عن التدخل فى الشـــئون الداخلية للدول العربية الأخرى • كمـــا اكد أن بلاده ضـــد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا ان ذلك يبعد العرب عن قضايا أمتهم ، كما ذكـــر أن هـــذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التى مرت على امتنا ومرت امتنا بهـــا والتى استجابت لاعمال واهداف الامة استجابة صحيحة فى مضمونها العـــام ، ولكنها كانت عاطفية لم تؤســس على مراحل وخطوات لتشكيل قاعدة البنيـــان الذى أريد له أن يكون شاهقا آنذاك ، كما اكـــد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤســاء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صـــالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـــلا ، وانه

الدقيقة لهـا وعلى ضوئها يمكن تحـديد ما اذا كانت تكتلات ضـد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على ألسنة القادة • ثم ما هى علاقة هـذه الحركات بحركة الوحـدة العربية بشكل عام ، وهل هى متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هـذه المسألة هذا من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضـوء التطورات التى مرت بها هـذه النظرية فى العمل الدولى •

ان الاتحادات الدولية تختلف فى طبيعتها وفى مدى القـوة التى تتمتع بها ، ومدى الاضافة التى تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هـذه العناصر لكى نصل الى النتـائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة •

على أنه توجد لدينـا العـديد من التحفظات قبل المضى فى تناول هـذا الموضوع بالدراسة :

(أ) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملابسات التى تحيط بها • كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادى الذى تأمله ، اذ الأمر يتوقف أحيانا على ظـروف خارجـة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يـدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحـدوى أو آخر تجـاه الجماعة الدوليـة ، والمحيط الاقليمى الذى توجد فيـه •

---

(١) ان هـذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـلا ، وانه حلقـة مضيئة فى سلسلة الجهود العربية نحو التكامل وليس محورا ».
نقـلا عن اقوال القـادة العرب فى جريدة الاهرام القاهرية الصادرة فى ١٧ فبراير عام ١٩٨٩ •

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة • ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها • ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لأية جماعة دولية ، وعدم التشبث باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية تزنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة •

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه ؛ وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدى الى اعاقة سيره أو فقدانه فاعليته أو تدميره (١) •

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد •

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

---

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم أ. د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد وفيق أبو اتله ، ص ٦٠ وما بعدها •

عنـــد اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ، مراعاة ظروف تـكوين كل اتحاد والدول المنضـــمة اليـــه والظروف الجغرافية والتاريخية التى عاشتها وتعيشها (١)٠

(جـ) ان النظـــرية العامة للاتحادات قـــد استخلصت من تجارب وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول فى مراحل تطورها ، ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف التطور عنـــد مرحلة ٠لذا وجـــدنا أنالاتحادات تتطـــور من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قـــد يقام وفقا لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أوأسلوب آخر ، يصدق ذلك على الدول الفيـــدرالية القديمة الثلاث وهى الولايات المتحدة الأمريكية وألمـــانيا وسويسرا ، فقد تطور الاتحاد الذى اتخذته فى العمل من الشكل التعاهدى الى الشكل الفيدرالى ، وبادخال تعديلات على نفس وثيقة الاتحـــــاد (٢) ٠

(د) وأخـــيرا فانه عنـــد البحث فى الطبيعة القانونية للاتحـــاد لا ينبغى التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ، وانما يجب أن يؤخذ فى الاعتبـــار الصورة التى يتخـــذها الاتحاد فى العمل ٠ فاعتبار الدستور فى دولة ما دستورا اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيـــه بقـــدر ما يتوقف على الطريقـــة التى تعمـــل بهـــا هـــذه المؤسسات ، والقرارات التى تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة فى النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم توضع لكى تنفـــذ ٠

---

(١) Chr. Durant, Conféderation d' Etats et Etat Federal, Paris, Pedone 1955, p. 12.

(٢) راجع فى التفاصيل هاملتن وماريس وجاى ، الدولة الاتحادية ، اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد احمـــد ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها ٠

بل أن الدول الأعضاء فى الاتحادات قد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التى وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل فى خدمة هذه الأهداف الجديدة . وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحد الاتحادات مؤسسات فيدرالية فى ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شىء آخر . لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليلا على الطبيعة الحقة للاتحاد ، و قد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق المجتمعات التى تطبق فيها .

ويلاحظ بعض الفقهاء أن الأفراد قد تسود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تماما (١) .

نسوق هذه الحقائق فى بداية هذه الدراسة التى تتناول الاتحاد الوليد لكى لا نسرف فى اصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنا مقومات الحكم عليه ، ولكى نتأنى فى تكييف الطبيعة القانونية لهذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، انما هى أحكاما وقتية ننتظر ما سوف يسفر عنه العمل فى أجهزة الاتحاد ودوله .

---

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الاشارة اليها ص ٦١ .

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين؛ نتناول فى القســـم الأول موقف الاتحــاد الجديد من حركة الوحـــدة العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التى اتخـذتها هذه الحركة حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة للخط القـديم أم تنفصل عنه ، وما هى الاضافات التى تقدمها هـــذه الأشكال الجـديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التى عرفتها المنطقـــة العربية •

أما القسم الثانى ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات الاقليمية الدولية والأسس التى تطورت وفقا لهــا ، وما هو موقف هذا الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحــــاد والتنظيمية الاقليمية بشـــكل عام ، ثـــم علاقـــة هــــذا الاتحــــاد بالمنظمة العـــالمية الأم ، وهى الأمم المتحدة •

القسم الأول
التجمعات العربية الاقليمية وحركات الوحدة العربية

أولا : ارتباط حركات الوحــدة بفكرة القومية العربية :

— ان كافــة الدول العربيــة التى اتخذت شــكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجــد فى منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العنــاصر المشتركة قل أن توجــد فى مجموعات دوليــة أخرى . فضلا عن وحــدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بــل والديانة ، بحكم أن الدين السـائد فيها جميعا هو الدين الاسلامى .

ولم تكن هذه الدول على هــذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقــد كانت أجزاء من وحــدة أكبر ، كانت ولايات فى ظل الحكم الاسلامى الذى حكمها منذ القرن السابع الميلادى ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم أقاليم فى ظل الخــلافة العثمانية التى ورثت الخــلافة العباســية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (١) .

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قــد وجــدت ابان الحكم العثمانى وفى فترة انحــداره التى بدأت منــذ أواخر القرن المــاضى وبداية هذا القرن . ويطول بنــا المقام ان حاولنا تتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لهــا . ولكن التعبير عنها فى صيغة وحدوية كان فى اطار محادثات الحسين مكماهون والذى تعهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربيــة واحــدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها فى الحرب العالمية الأولى . ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقــد

---

(١) راجع ما سبق صفحة ٦٣٩ وما بعدها .

نكثت بريطانيا بوعدها ، وتركت الأوضاع فى المنطقة فى أسوأ حال ، وراحت تقتسم هى وفرنسا الدول العربيه بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين (١) •

وهكذا تمزق التجمع الذى كان يضم الدول العربية فى نهاية الحرب العالمية الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا • وكافحت كل منها طويلا لكى تأخذ الشكل القومى المستقل المنفرد • ففعلت مصر ذلك منذ نهاية الحرب الأولى واتخذت هذا الشكل القومى المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانى• ومرت العراق بنفس المصير • وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا فى سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومى الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل فى قلب هذا الوطن العربى لتعوق حركته ، وتنفذ مخططات غربيه تحمى مصالح الغرب ودوله (٢) ولقيت دول المغرب العربى نفس المصير ، فقد استقلت كدول قومية وفقا لتقسيمات أملتها نعرات محلية مختلفة •

ويمكن القول بأن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة عربية قد أخر تحول الفكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى الواحد مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاءالشرق العربى — تخف تدريجيا

---

(١) راجع دراسة للامم المتحدة بعنوان « منشا القضية الفلسطينية وتطورها » ، الجزء الاول ، نيويورك عام   ص

(٢) راجع فى التفاصيل : كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول وتطورها » الجزء الاول ، نيويورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، مما يجعلها تبذل جهدا لجمع العرب فى وحدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقة « أجمع وأحكم » (١) ، واذا بايدن وزير خارجية بريطانيا فى عام ١٩٤١ ، يصرح فى مجلس العموم البريطانى بأن « العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن • ومن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعولون على مساعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليبدو من الطبيعى ومن العدل أن تتعدل العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وان حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » (٢) •

وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من ايدن تؤيد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هذا الشأن ، من العرب أنفسهم •

وهكذا يمكن القول أن حركة بعث القومية العربية قد وجدت منذ أواخر القرن الماضى ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التى قامت فى منتصف هذا القرن على أساس قومى ، ولقد عبر العرب عن الرغبة فى أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفا بحسب الظروف الدولية التى سادت بعد اقامة وحدتهم الأولى التى عبر عنها فى اطار جامعة الدول العربية •

---

(١) راجع : محمد طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ - مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ •

(٢) أحمد طربين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ - ١٩٤٥ ، معهد الدراسات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٣٤ ، صلاح العقاد ، العرب والحرب العالمية الثانية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧٤ •

ثانيا ـ الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشـاورات بين الدول العربيـة بدعوة من حكومة مصر فى مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحـدة تجمع بين مختلف الدول العربية • وترينا المشروعات التى طرحت فى الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتـوبر عام ١٩٤٤ ، ان بعض الدول العربيـة ـ كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومى أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ، ومع ذلك فقـد انتصرت العناصر الانفصالية • ولتهدئة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة : تم الاتفاق على التـدرج فى اقامة الوحـدة أو البدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقهـا ، هى الجامعة العربيـة ، وبعبارة أخـرى ، منظمة اقليميـة عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشىء لهـا مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والعـراق فى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخـل الميثـاق فى دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) •

والمعـالم الرئيسـية للاتفاقيـة المنشئة لجامعة الدول العربيـة ترينا أن هذه الدول قـد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحـد بينها ، فهى تحافظ على سـيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها فى شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التى تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينهـا فى المجالات السياسـية والمجالات غير السياسـية وهى المجـالات الاقتصـادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصـحية ، الى غير ذلك (٢) •

---

(١) اعد ميثاق الجامعة لجنـة من ممثلين من كل من مصر وسـوريا والأردن والعراق ولبنان • راجع محاضر اجتماعات اللجنـة التحضـيرية للمؤتمر العربى العـام بالاسكندرية ص ٦٦ •

(٢) وجدير بالذكـر ان ممثل سوريا سعد الله الجابرى كان يتجـه

على أن هدف الوحـــدة الأقوى بين الدول العربيـــة قـــد تم التعبـــير عنه فىميثاق الجامعة ، وهى ما يميزها فى نظرنا عن ســـائر المنظمات الاقليمية • ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحـــدة ، كانت ترغب فى أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقـــل حكومة فيدرالية ، واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، الا أن أمل العـــرب فى ضرورة قيام وحـــدة أكبر لم ينته « لذا ورد فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهـــذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديبـــاجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قـــد انشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هـــذه الروابط بتوحيدها •• » (٢) •

الى تكوين وحدة فورية « بدلا من مبدا التعاون ، لذلك قدم نورى السعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما ، الاول هو اقامة اتحاد فيـــدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقراراتها الا الدول التى وافقت عليها •

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٣٢ •

(١) صرح النحاس باشـــا رئيس الوزراء المصرى فى وقت اقامة الجامعة العربية بانه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هـــذه الفكرة من الناحية الادبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظـــروفه ومقتضيات احواله » ، كذلك ذكـــر على ماهر باشا الذى راس الوزارة فى مصر عام ١٩٣٨ ان « وحدة العرب سوف تتحقق فى يوم من الايام ان عاجلا او آجلا ، على ان يكون استقلال كل قطر من الاقطـــار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم اعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتامين الصلات الودية الدائمة بين هـــده الاقطـــار •• » •

نقلا عن مصر فى جامعة الدول العربية (١٩٤٥ — ١٩٧٠) رســـالة عبد الحميد الموافى ، تقديم ا. د. عز الدين فودة ص ٨٥ •

(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها •

كذلك نصت المـادة التاسـعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هـذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض». كذلك توقع الميثاق نفسـه أن تتغير الروابط بين الدول العربيـة الى المدى الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربيـة أداة أقوى لتحقيق الوحـدة العربية ، فنصت المـادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز ـ بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » .

ثالثا ـ تطورالظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة :

نستطيع أن نقـرر أن الدول العربيـة قـد أقامت بانشـاء الجامعة ، حـدا أدنى من الوحـدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياسـتها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسعى بها نحو اقامة وحـدة كبرى . لذلك نجـد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير فى اطار النظرية العـامة للمنظمات الدولية ، وتأخـذ بمناهج تحقيـق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ، التسـوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) .

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قـد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخـذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافـة المنظمات الاقليمية محتذية فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحـدة التى أقامت العديد من الوكالات

---

(١) راجع ما سبق ص ٦٤٨ وما بعدها .

المتخصصة التى تعمل فى المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لانشاء اسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربى عن مواجهتها فى حرب ١٩٤٨ ، أثره فى تبنى الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أى دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطور ما ورد فى الميثاق بهذا الخصوص .

(١) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون العسكرية :

ساهمت الجامعة فى دخول الدول الأعضاء فى رابطة اتفاقية هامة تكمل العديدمن أوجه النقص والقصور فى الميثاق وهى معاهدة الدفاع المشترك والتى وقعت فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء فى الجامعة (١) .

وقد بلورت المعاهدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة اى عدوان مسلح » . كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها . وتعهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل — بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة — لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى ، الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها .

---

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصرى عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التى قامت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تسوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » ؛ راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربى المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ .

« راجع المواد ٢/١ ، ٣/٢ ، ٢/١ من المعاهدة ».

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفى ، رغم التسمية العسكرية التى أعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة . وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطويرا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للاضطلاع بالوظائف الجديدة التى أوردتها وهى مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية .

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات فى غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادى ، ولكى يحقق الأهداف الاقتصادية التى أناطتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشتراك فى عضويته لأى دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعنى بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكرى

فى معاهدة الدفاع المشترك (١) •

الانجازات التى حققها المجلس الاقتصادى :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء فى الجامعة قد حقق انجازات فى المجال الاقتصادى أهمها ابرام الاتفاقيات الآتية :

ـ اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء • وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ •

ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات

ـ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية • وقد وقعت عام ١٩٥٦ •

ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية • وقد أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هى : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن • وتستهدف هذه الاتفاقية اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والايصاء •

---

(١) يبدو ان نموذج حلف الاطلنطى هو الذى قاد الدول العربية الى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول فى جلسة اللجنة السياسية اضافة الاهداف الاقتصادية ، فاشار رئيس الوفد المصرى الى ما تم فى حلف الاطلنطى ، فوافقت الاغلبية على ابرام المعاهدة على هذا الاساس وتاخرت بعض الدول فى الموافقة عليها مثل العراق والأردن •

راجع رسالة أروى طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٢٧ •

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهي تستهدف وحدة كاملة وفي كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية .

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركي بينها ، لكي تحرر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم .

ولكن مما يؤسف له أن الذي تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذي نفذ فهو قليل .

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها في معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد في هذه الاتفاقات ، متواضعة .

٣ — الوكالات العربية المتخصصة :

ان التطور الثالث الذي حدث في نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية في اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة .

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادي ومختلف الدول الأعضاء . وقد اشترك في بعضها عدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك في البعض الآخر ، عدد قليل . كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات. وأهم هذه الوكالات هي : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحاد البريد العربي ، الاتحاد العربي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدني العربي ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربيـة للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المنـاطق الجـافة ، المعهد العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمـة الصـحة العربية ، الهيـئة السينمائيـة العربية (١) .

والواقع أن عمـر جامعـة الدول العربيـة يزيد على عمـر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ، بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، واذا نظرنا الى حجـم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائمـا بالكم ، بل ان الكيف هو الأهم . لذا فان التقييم الحقيقى الانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلا فى علاقات الدول الأعضاء ، وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثـير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخـرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطة العربية .

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشـاء هيئة تسـتطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلهـا من الدول العربيـة الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سـبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصـدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر . كذلك عجزت الجامعة عن عمل شيء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنـان مأساة مروعة لم تهـدأ أوارها حتى الآن ، وتعلى الأراضى

---

(١) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصـصة التابعة لجامعـة الدول العربيـة ، المجـلة المصرية للقـانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعـدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنات عشرات القتلى والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجيرون بالناس ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات الجامعة التى لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ، وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ، مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة ايجاد وحدات أخرى خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاولة تطوير الجامعة والعمل فى اطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الأخرى المكملة له والتى أبرمت من خلاله ، ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة فى الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الأول ، الاتجاه البعد عن العمل فى اطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديدا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر عن نفسه فى العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبحثه الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحلتى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقادة العرب الى ضرورة

---

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٤ •

اقامة وحدة أكثر مما قام بينها فى اطار جامعة الدول العربية ، ولقد نشط هذا الاتجاه فى الخمسينات وعلى الأخص فى الستينات مع تعالى المد العربى القومى الذى دفعته الى الظهور القدرات العربية التى قامت فى مصر وسوريا والعراق • ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هى أقوى هذه الحركات ، اذ قد أقامت دولة عربية موحدة من اقليمين شمالى وجنوبى هى الجمهورية العربية المتحدة ، والتى وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أى حوالى أربع سنوات • وقد وجدت فى هذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومى الذى أرسته فقد قام اتحاد « الدول العربية المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربى الذى تكون فى نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية فى العراق •

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الاصلية •

وفى السبعينات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية فى ليبيا ، وقيام ثورة السودان فى عام ١٩٦٩ ، فقد مهد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثى بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هذه الدول فى اقامة كيان عربى قوى تنضم اليه مختلف الدول العربية الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربية واحدة على النمط الفيدرالى ، واقامة مؤسسات دستورية فيدرالية هى مجلس للتشريع « مجلس الأمة الاتحادى » ومجلسين تنفيذين « مجلس الرئاسة ، والمجلس الوزارى » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات، الا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ، وعلى

الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا فى هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هـذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذى أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جـديد آمال الأمة العربية التى علقتها على هـذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهى مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتـائج ايجابيـة لهـذه الحـركات الوحـدوية (١) ٠

٢ ـ الظـاهرة الاتحـادية العربيـة فى الثمانينات :

رغـم الأداء العـربى الرائـع فى حـرب أكتـوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحـد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتله سادسة متحدة ، الا أن النتيجـة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثنـاء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسهـا الولايات المتحـدة الأمريكية أن أحاطت بهـذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسـعار البترول وتؤثـر على القـدرات الماليـة والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحيك المؤامرات التى تفصـل العـرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويقتـال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبيعنات وبداية الثمانينات حتى كانت بـؤر الصراع الدموى بينهم قـد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العـديد من البقـاع العربية مجالاتها (٢) ٠

وقد سبق أن أوضـحنا ملامح التغـيرات التى عرضـها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفـكار جديدة للتجمع العـربى فيما أطلق

---

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ وما بعـدها ٠

(٢) راجع لنـا بعض الجوانب القانونية للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والادارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٣٢٠ وما بعدها ٠

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التى سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك فى نهاية عقد السبعينات •

وهذا المفهوم هو الذى ساد بالفعل فى بداية الثمانينات وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذى أخذ به فى الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجى ، ومجلس التعاون العربى ، واتحاد المغرب العربى • ويتضح ذلك من ابراز الأسس التى تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه •

اولا — تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

ففى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هى : تحقيق التناسق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء فى جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها فى مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متماثلة فى مختلف الميادين ومنها : الشئون الاقتصادية ، الشئون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشئون التعليمية والثقافية ، الشئون الاجتماعية والصحية ، الشئون الاعلامية والسياحية ، الشئون التشريعية والادارية •

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها •

ونجد أن هذه الأهداف هى نفسها أهداف مجلس التعاون العربى مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجى يجعل الهدف النهائى للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

فى اتفاقية مجلس التعاون من هـذه العمليات فهـو تحقيق التكامل الاقتصادى والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانات والخبرات •

— أن هناك أهدافا نص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون العربى ولم ينص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى وهى السعى الى قيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضـاء وصـولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصـادية العربيـة ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربى المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهـذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية فى ظله على خلاف اتفاقية التعـاون الخليجى التى جعلت أهدافها تنحصر فى تحقيق الانجازات داخلها •

أما الاتحاد المغربى فنجده يركـز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أى عدوان على دولة عضـو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادى بين هذه الدول وصـولا الى تكاملها ووحـدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ — أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل فى مختلف المجالات ، وهى عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها فى مختلف مراحل تطورها •

٢ — غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحـدة كهدف نهائى يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى والاتحاد المغاربى • وهو السـمة الغالبة على الاتحادات العربية فى الثمانينات كما أوضحنا •

٣ — أننا لا نجـد اختصاصا مفرزا محددا قـد خول للاتحادات يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وانما نجـد أهدافا عامة مما يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات • كذلك لم تقرر الاتحادات اختصاصات محـددة تمارسـها بشكل عام ، وانما قـررت اختصاصات محـددة لكل جهاز •

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهى فى مجلس التعاون الخليجى ثلاثة هى : المجلس الأعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزارى ، الأمانة العامة • وفى مجلس التعاون العربى ثلاثة أجهزة أيضا هى الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ، الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة لتسوية المنازعات فى مجلس التعاون العربى ، وان كنا نلاحظ الفروق الآتية فى الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

- أنه يدخل فى اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربى المقابلة للمجلس الأعلى فى مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضـاء الجـدد ، ولا نجـد هـذا الاختصاص فى مجلس الخليج لأن العضوية فى المجلس الأخير مقفلة •

- أن رئاسة هذا الجهاز فى المجلس العربى تكون لرئيس الدولة المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقـده اجتمـاعا عاديا مرة كل عام فى احـدى الدول الأعضـاء ، واذا تقـرر عقـد اجتماع استثنائى له ، فان الاجتمـاع الاستثنائى يعقد فى مقر الدولة التى يتـولى رئيسها رئاسـة الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجى فيجتمع فى دورتين عاديتين فى كل سـنة وتكون رئاسـته دورية حسب الترتيب الهجائى لأسـماء الدول ، وتعقد الاجتماعات فى مقر أى من الدول الأعضاء •

وهناك نص موحـد بين المجلسين فى طريقة الدعوة لاجتماع استثنائى ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل •

ويعتبر انعقاد المجلس العربى صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ، بينما النصاب فى المجلس الخليجى هو الثلثين •

أما بالنسبة للمجلس الوزارى فان تشكيله فى المجلس العـربى مختلف عنه فى المجلس الخليجى ، فهو مشكل من رؤساء الحكومات فى المجلس الأول ، وفى الثانى مشكل من وزراء الخارجية •

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجـد أن النصوص الخاصة بهـا متشابهة بل بعضها يتطابق حرفيا مع الآخر •

ونفس الأمر نجـده فى خصوص الأمانة العامة والتى لا تختلف مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ، وان كان الأمر فى المجلس المغاربى مختلف اذ لم يقرر وجود أمانة عامة ، وانمـا أنـاط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيـام بتسـئون الأمانة •

ثالثا — الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المـادة الرابعـة من اتفاقيـة مجلس التعـاون العربى أكثر تقـدما من اتفاقيتى المجلس الخليجى والمغـاربى فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربيـة ترغب فى الانضمام اليه ، بينما هو فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى مغلقا وهى مفتوحة فى الاتحاد المغاربى بقيـود معينة وقـد علل ذلك بأن « أعضـاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجـودا من قبل ومعروفا منذ القـدم ، مما جعل من الطبيعى والضرورى تشكيل المجلس ليكون الاطـار التنظيمى الجـامع لمواصلة

العمل بشكل علمى وجاد »(١) •

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زياده حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى — من الناحيه السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتماثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الأعضاء فى المجلس على الأصعدة المذكورة ، واذا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس »(٢) •

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فان موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ •

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتى مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربى قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء للموافقة على دخول أى عضو فيه• ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحكم فى العضوية فيه بشكل كامل •

رابعا — الاحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمنظمات

---

(١) عبد الله الاشعل ، الاطار القانونى لمجلس التعاون الخليجى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٣ •

(٢) اقوال لممثلى دول الاتحاد وردت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٧ •

من الأمور الهامة التى نحكم بهـا على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعـد شخصا قانونيا مستقلا أم مجـرد تجميع لأصـوات الدول الأعضــاء فيـه •

ونجـد نص اتفاقية التعاون الخليجى يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات فى الأولى بالاجماع • وتكفى الأغلبية فى الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار •

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الأجرائية ، وانما أعطت سلطة البت فى هذا الأمر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة فى التصويت •

ويختلف الأمر فى مجلس التعــاون العـربى الذى وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله •

ومع ذلك فقـد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على بذل الجهود للوصــول الى الاجماع وتوافق الآراء (المـادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع •

وجدير بالذكـر حـرص نصــوص ميثـاق مجلس التعــاون الخليجى على عدم وجود تعارض فى مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو فى أن يقترح أثناء المناقشة فى أى موضوع ، وقف الجلسـة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة فى الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة • ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا ثنى عليها عضو آخـر ، ويكون اقرارها بأغلبيــة الأعضاء •

ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلى :

١ — ان أهداف الأتحادات الجـديدة تعبر عن شـمار المرحلة التى

أوضحته وهـو أن الدول العربية لا تسـتهدف منها اقامة وحـدات أو اتحادات دول وانما ايجاد أطر للتعـاون والتنسـيق فى المجالات المختلفة التى تتصل بالنواحى الاقتصادية والثقافية والعلمية والاعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحا ، المنهج الوظيفى •

٢ — ان التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء •

٣ — أن النصوص لا تحتوى على اختصـاصات مفرزة يمكن أن تمارسـها أجهـزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضـاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها • كذلك يبدو الحرص — خاصة فى مجلس التعاون الخليجى — على اتخاذ القرارات بالاجماع •

٤ — أن هـذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين للعمل ، وتصوغ اطارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخـذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بعمل أو بالامتناع عن عمل •

٥ — وبالجملة لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديدا للعـالم العـربى ، وكل ما ورد بهـا موجود فى المواثيق المكملة لجامعة الدول العربية وقد تقوى النعمات القومية الانعزالية التى بدأت تتصاعد فى الساحة العربية ، لذا لا نأمل لهـا أن تعيش طويلا •

٦ — وأخيرا فان هذه الاتحادات لا تعـدو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جـديدة ، وليس لها أهمية كبيرة فى مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربية (١) •

---

(١) استعرنا التسمية من الزميل أ. د. مفيد شهاب والذى استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركـز البحوث الدولية القانونيـة والاقتصادية فى ابريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والأستاذة الدكتورة عائشـة راتب •

القسم الثانى

التجمعات العربيـة والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تاثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصة الرئيسية للدراسة التى قدمناها فى القسم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتحادات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحى بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو انها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

---

(١) W. Friedmann, Chonging Structure of Public International Law, London 1969, p. 58.

عن طريق ابرام الاتفاقيات بينها أو اتخـاذ اجراءات موحدة فى شأن من الشئون الدولية أو الداخلية • ولا تلتزم الدول فى العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) •

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمـات الدوليـة — مع ذلـك — فى المجتمـع الدولى باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية فى حقول التعـاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة • وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند ابرام العـديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التى تلتزم الدول فيها بوضـع قيـود على السـيادة التقليدية فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون فى مختلف المجالات •

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — فى اقامة هـذا المجتمع شبه الدولى ، وأساس هـذه التسـمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها فى هـذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبـدو من خلالها مقيدة ومحـددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها • ونجـد أن بعض هذه الوكالات قـد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) •

العلاقات فوق القومية :

وهى نمط ثالث من العـلاقات الدوليـة يتميز باقامة هيئـات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية فى كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتـد الى النطاق الداخلى للدول •

---

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقـانون الدولى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ •

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها •

ويمثل هذا النمط مجموعه من المنظمات الدولية الحديثة المهمة والتى تستمير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات ، وخاصة النمطين التعاهدى والفيدرالى ، وهى ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية Supranational (١) ٠

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول — خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف والقيم — بعدم كفاءة النظام الذى ينبض داخل حدودها . واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على المجتمعات الأوربية الثلاثة — الفحم والصلب ، والسوق الأوربية المشتركة والجماعة الأوربية للطاقة الذرية (٢) ٠

لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الأوربية لظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى ادارة شئون العالم ، مما جعل مفكروا أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الأوربى ، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى ٠ واذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا فى الآونة الحاضرة لأسباب عديدة ، أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد

---

(١) راجع مؤلفنا ، اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٥٨ ٠

(٢) محمد حسن الابيارى ، المنظمات الدولية الحديثة ، وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٧٠ وما بعدها ٠

ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) •

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهى تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للافراد أو للمشروعات فى داخل الدول الأعضاء • كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (١) •

لذا فان الدول الأوربية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالاضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوربا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التعاهدى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٢) •

وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ،

---

(١) راجع : الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبعة الاسكندرية ص ٣٩٠ •

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenès, Paris 1963, p. 33,p.
Reuter, Les Organisatons Europeenes Paris 1970, p. 203,

ويقول اكسلن فى هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السيادى الكامل لأوربا لأسباب عديدة أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى • راجع :

W. A. Akpine, Europein Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 53.

والتى تتخـذ الأساليب الدوليـة فى علاقاتها كالمعـاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجـد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصـدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات — لذا فان هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولى ليدخـل حـدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشـكل عام ، ومن ثم تمـد الآن نوعا بارزا لتطور القـانون الدولى والعلاقات الدولية ، وهى بهذا تتضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب التعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة التعاهدية بشكل عام (١) •

ان دور هــذه المنظمات فى تطوير الظاهرة الاتحـادية كبـير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولى واضحة ، وفى هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقـانون الدولى التقليدى هـو وجود تضامن اجتماعى دولى محـدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالية ، وتنبعث من مصلحة الجماعات فى السلم والأمن ، ومن ثم فقـد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؟ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) •

أما اليـوم ، فان عالمنـا يجابه مشـكلات من نوع جـديد ، ففضـلا عن التطور الذى حدث فى ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيـار النظـام القانونى الدولى ، واخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادى واجتماعى لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

---

(١) Castanos de Médicis, Thér de l'union International, R. Hellénique de Droit Inter ational 1953, p. 117., Shawazenberger, Manual of Public International Lew uf I Lendon 1960, p. 107.

(٢) Vellas, Droit International Economique et Social Paris, 1971 p. 105.

العسكرية التقليـدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك فى أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشـعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهـداف الاتحادات فى العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيـدة منعزلة يهددها من نواح عـدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية فى العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجمـاعات الدوليـة فى تحقيـق أتحادات تقوم على العمل الاقتصادى أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دوله ذات طابع اقتصادى جزئى economic stete partial ، أو اتحادا فيدراليا جزئيـا Partial Federation حيث تعمل السـلطة العليـا كوزارة أوربيـة للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجـديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطـاق أو شـكل العلاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

---

(١) راجع فريد مان ، الهيكل المتغـير للقـانون الدولى ، المرجـع السابق ص ٨٥ وما بعـدها •

(٢) راجـع ما سبق ، ص ٣٧ وما بعـدها •

الهيئات العربية الجديدة منظمات دولية :

لا مجال للشك فى أن الهيئات التى أقامتها الدول العربية وهى اتحادات مجلس التعاون العربى ، ومجلس التعاون الخليجى ، واتحاد المغرب العربى منظمات بين الدول التى أقامتها ، وتدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدولية ؛ فهى رغم [illegible] مجلس وزارى ؛ الا أن هـذه الهيئة وذلك المجلس ليس هيئة فوقها ولا يملك الزامها بمـا لا توافق عليه ؛ وان جاز اصـدار قرار بالأغلبية ، فانه لا توجد هيئة تنفذه فى داخل الدولة العضو ، كذلك لا توجد مسائل محددة ، تصدر السلطة فيها قرارات استقلالا عن الدول الأعضاء ، وكل ما يدخل فى اختصاصها ، يدخل فى اختصاص الدولة العضو كذلك •

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شـــئون العـلاقات الدوليـة فى اختصـاصها ، وانما المجال الأساسى لعملها هو المجال الاقتصادى أو المجال الوظيفى الأوسع بمعنى التعاون فى مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون فى المجال الأمنى بالمجلس الخليجى ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك فى الاتحاد المغاربى ؛ ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هـــذه الهيئات ذكـــر أهـــداف التنسيق والتعاون فى كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون فى هـذه المجالات ، يسـتهدف الوحـدة الكاملة بين الدول الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج •

الهيئات العربيـــة الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجـــد ظاهرة الفوقيـــة أو الأجهـــزة التى فوق الدول فى هـذه الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى فى المجالات غير السياسية •

وهكذا نجـــد التجمعات العربيـــة التى وجـدت فى مرحـلة الثمانينات تدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدوليـة ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفى وعلى الخصوص التعاون فى المجـال الاقتصادى على النحو السائد فى المجتمعات الأوروبيـة ، وان كانت لـم تأخذ بالأسس التى أسهمت فى تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة ـ سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية واقرارها قاعدة الأغلبية فى اصدار القرارات وخلق أجهـزة لتنفيـذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها اسـتقلالا عن الدول الأعضـاء •

مستقبل الجامعة العربيـة :

وبعد هـذا العرض للتنظيم الدولى العـربى ، نود أن نجيب على سؤال عن مستقبل الجامعة العربية • وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب • هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحـالى أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

فى الواقع أن سجل التعاون العربى فى اطـار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت فى أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشـجيع حركات التكامل والتعاون فى المجال العربى ، على ما نرى فى العديد من الاتفاقات التى توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة فى مجال الجنسية والتعاون فى تسليم المجرمين وتنفيـذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة فى مجال العلاقات السياسية العربيـة : من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجـاه العـديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها فى تشكيل قوات عربيـة لمواجهـة التهـديد العراقى للكويت عام ١٩٦٢، ومنعها بذلك تغلغل قوى أجنبية فى المنطقـة ، ولا شك أن العـديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة فى معاملة العدو الصهيونى منذ عدوان ١٩٦٧ وحتى الآن • واذا كان هناك من نقص فى تحدى الجامعة لكثير من المشاكل العربية : فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وانما يرجع الى أن بعض الدول العربية لا تعطيها حرية العمل • لكل هـذه الأسباب وجدنا أن العـديد من الدول العربيـة ، ومن المفكرين العرب يرون الابقـاء على الجـامعة بوضـعها الحـالى ، لأن العلاقات العربيـة لا تحتاج الى اطار أقوى من الاطار القانونى الحالى •

وعلى العكس من ذلك وجدنا اتجاها يرى ضرورة الغاء الجامعـة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما المـاضية لم تنجز شـيئا له قيمـة ، بـل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربى ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية •

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الابقاء على الجامعـة مع ضرورة تعـديل ميثاقها ليجعلها أكثر قـوة وذلك بوسيلتين : الأولى اعطائها اختصاصات واضـحة ومحـددة تمارسـها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لهـا قوة الالزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالى فورا • والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الاجماع حتى يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء •

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى فى الآونة الحاضرة ، وتبنته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التى يرى ادخالها على الميثاق •

ونحن مع الرأى الذى يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعـديل بعض أحكام ميثاقها ليتمشى مع التطورات الجديدة التى جرت سـواء فى المجال الدولى أم العربى • فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كمـا اتسع النطاق الذى تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العـديد من الاتفاقات والوكالات المتخصـصة التى أنشئت فى اطـار جامعة الدول

العربية لدا ... أن تعدل نصوص الميثاق لاستيعاب هـذه التطورات الاقتصـة والسياسـية .

ونحن أيضا مع الرأى الذى يندو نحو جعـل الجامعة قـوة أكبر ... ومنحها اختصاصات اكثر قوة ، وبانطلاقتها الى تنظيم التعـاون الاقتصادى والاجتماعى بين العرب .

لقد أثبت العرب فى حرب أكتوبر أن بامكانهم ـ اذا اتحدوا ـ أن ... الكثير . ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لـم ... الشعوب العربيـة ، وحدة حقيقية . فان العالم من حولنـا يعمل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بين حدودنا ، بـل ... الاستعمار على العودة الينا فى صوره الجديدة ، فى وقت كثرت ... ، بينما يمـر العـالم الغربى بأزمات خانقـة ، لكى يتمكن من جديد من فرض وصايته علينا ، ولكى يحصل على كنـوز الطـاقة التى يراها عندنا ويفتقدها عنـده .

الفصـــل الخامس

التنظيم الدولى الاســـلامى

مقـــــــدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولى الاسلامى فى مجـرد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة .

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربيـــة مسلمة يعنيها بشـــكل مباشر ويتصل بتاريخها وبحاضرها وبمستقبلها أيضا .

السبب الثانى ، قدم هـــذا التنظيم ، فهو أقدم صور التنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التى عبرت عنه ، وإن كان لم يظهر فى الشكل الذى وجـدت فيه التنظيمات الاقليمية الحديثـة الا منذ مدة قصـــيرة .

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة فى نفوسنا ، ويغرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليـــه فيه . إن التنظيم الدولى الاسلامى الذى يرضى الآمال انما هو التنظيم الذى يجمع فى اطـار وحدة قوية كافـــة الدول الاسلامية التى اتخذت شكل الدول الأوربية الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض تتصارع أحيانا ، وتتفق فى بعض الأحيان ، وتحمل حكوماتها السلاح فى وجـه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف . لقـد انقطع الحبل المتين الذى كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولابد من بحث عن صيغة أقوى من الصـــيغ الدولية الحديثة لتعيد للاســـلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التى طالمـــا نعموا بها ، وتتآلف قلوبهم وعقولهم الى بعضها من جـــديد فى شـــكل أقـــوى مما هو قائم اليـــوم .

ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يجمع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لها شخصياتها الدولية الكاملة ، ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفع فوقها : فلم تنشأ الدول الاسلامية أن تقيم فوقها أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يحد من آثار السيادة التى تتمتع بها ، لذا فتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى : من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهذا التنظيم ، وأعنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القاء الضوء على أسرة هذه المنظمة ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنه .

المبحث الأول

منظمة المؤتمر الاسلامى

اولا : نشأة المنظمة :

منذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاسلامى تتطلع نحو انشاء رابطة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى أول بديل تم التفكير فيه ، بل أن محاولات اقامتها واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخلافة الاسلامية ، ولم تنجح محاولات اقامة هذه الجامعة لأسباب عديدة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالمية الأولى ، قد اتجهت الى فكرة اقامة مؤتمرات اسلامية تجمع بينها ،

---

(١) راجع فى هذه الاسباب ، مؤلف، عبد المنعم ماجد ، التاريخ السياسى للدولة العربية ، جـ ٢ ، مكتبة الانجلو المصرية عام ١٩٨٢ ، ص ٧٠ وما بعدها .

وأهم المؤتمرات التى عقدت فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هى :
مؤتمــر الحج الذى دعا اليــه الشريف حسـين بن على عام ١٩٢٤
وكانت أفكار الكواكبى واضــحة فيه اذ أعــد الحسين بن على ميثاقا بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامى يعقد سنويا لمناقشة مشــاكل المسلمين وتمثــل فيــه مختلف الدول الاســلامية ولكن المؤتمــر لم يستمر فى اجتماعاته ، وقد كان الفشل نصيب مؤتمر آخر عقد فى رحاب الأزهر عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفى نفس العام عقد مؤتمر آخر فى مكة المكرمة دعا اليــه الملك عبد العزيز آل ســعود وقــرر انشاء منظمة دائمــة أختير الأمير العــام لهــا واتفق على نظام لتمويل أنشطتها واختير لهــا مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمــة عاملة .

وبعد الحرب العالميــة الثانية تم انعقاد مجموعة من المؤتمــرات تواكبت مع الهزائم التى منى بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة اسرائيل فى قلب الوطن العربى ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٩ ، حيث دعا العــاهل السعودى الملك فيصــل الى عقد مؤتمر قمــة للدول الاسلامية عقد بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم فى كافــة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين وقــرر المؤتمــر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة وضــع ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامى .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول فى جدة عام ١٩٧٠ ، والثانى فى كراتشى فى آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث فى جدة عام ١٩٧٢ . تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقــة عليه ، وفى المؤتمر الأخير تم التوقيع عليــه من ممثلى ٣٠ دولة ودخل فى دور النفــاذ فى فبراير عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهـداف المنظمـة :

نص الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصـل بعضها بالعمـل الاسلامى بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل فى المجال الدولى بشكل عام ويتبنى الأهداف التى وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الاقليمية والأمم المتحدة •

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامى :

نص الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الاعضاء » ودعم كفـاح جميع الشعوب الاسلامية فى سبيل المحافظـة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية ، وكذلك تنسيق العمـل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطينى ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه •

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع اقامة هـذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات فى العديد من الدول ، وأراضى أقاليم أخـرى محتلة • يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضـاء وهو هدف لا يرتبط بظـروف للدول والشعوب الاسلامية ، وانما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكده نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفى المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء فى المنظمات الدوليـــة » •

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدوليـة :

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

على الاستعمار فى جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهـدف الذى نراه فى ميثاق منظمة الوحـدة الافريقية ، يتفق مع سياسـة معظم الدول الأعضاء ، فهى تنتمى الى العالم الثالث الذى عانى كثيرا من الاستعمار ويهمه القضاء على كافـة أشـكاله وسياساته ومن أهمها التفـرقة العنصرية •

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم السـلام والأمن الدوليين القائمين على العدل » فهو هدف نراه فى مواثيق معظم المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة : ونفس الوضـع نراه بالنسبة لهـدف « ايجـاد المنـاخ لتعـزيز التعاون والتفـاهم بين الدول الأعضاء والدول الأخـرى » (١) •

ثالثا : المبادىء التى تقـوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادىء التى تحكم العلاقات الدوليـة فى اطار التنظيم الدولى الحالى ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقيـة Supra national » لهذه المنظمة ، لـذا تقوم على المساواة التـامة بين الدول الأعضاء ، واحترام سـيادة واستقلال ووحدة أراضى كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة وهى عدم التدخل فى الشئون الداخلية ، احترام حق تقـرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضـة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخـيرا امتناع الدول الأعضاء فى علاقاتها عن اسـتخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى عضـو •

---

(١) راجع : عبد الله الأشـعل ، أصول التنظيم الدولى الاسلامى ، ص ٨٣ وما بعدها ، صلاح شلبى ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاسـلامى ، النهضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها •

رابعا : أجهـــزة المنظمـة

أنشأ الميثــاق أربعة أجهـزة لممارسة اختصاصات المنظمة هي : مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجيــة . الأمانة العــامة ومحكمة العــدل الاسلامية .

١ ـ مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأصلي يجعل اجتماعاته « حيثما تقتضى مصلحة الأمة الاسلامية ذلك » وذلك للنظر في القضايا العليا التى تهم العــالم الاسلامى ولتنسيق سياســة المنظمة ، ولكن تعديلا أدخل على الميثاق فى مؤتمر القمة الاسلامى الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الحــالات التى تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق للمؤتمر وزراء الخارجية التوصية بعقده وتعميم الرغبــة فى ذلك على جميـــع الدول الأعضاء .

٢ ـ مؤتمـــر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هــذا المؤتمر هى :

النظر فى وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قرارات فى الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضــلا عن اقرار الميزانية العامة للمنظمة ، ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها .

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العــام للمنظمة والأمنــاء المساعدين .

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء فى أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطلب من أى دولة عضــو ، ويمكن أن تتم الدعوة من الأمين العــام وهنا يلزم موافقة ثلثى عدد الدول الأعضاء .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضــور ثلثى عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها ٠

٢ ـ الأمانة العـــامة :

تتشكل من أمين عام يعين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربــع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويعـــاونه أربعة أمناء مساعدين يعينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العــام من بينهم أمين مساعد للقـــدس وفلسطين ٠

ويقوم الأمين العـــام بتعيين موظفى الأمانة من مواطنى الدول الأعضاء ويشترط فى التعيين ما يلى :

١ ـ مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العـادل ٠

٢ ـ توفر الكفاءة والنزاهة والايمان بأهداف الميثاق ٠

٣ ـ توافر الحيدة ، وقد حرص الميثاق على النص على عـدم جواز التدخل فى عملهم أو التــأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء ٠

والوظائف التى تقــوم بها الأمانة العامة هى الوظائف الفنيـــة والادارية التى تمارســـها أمانات المنظمات المختلفة ، كما أن لهـا الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف ٠

وتتميز منظمة المؤتمر الاسلامى عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التى وان حظيت ببعض الاستقلال فى عملها ، الا أنها تتبع الأمانة العــامة ، وقد أنشئت جميعها بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هــذه الأجهزة هى :

١ ـ صندوق التضامن الاسلامى ٠

٢ ـ صندوق القـدس ٠

٣ ـ مركز البحوث الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية ٠

٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الاسلامية •

٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •

٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجـارة •

٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •

٨ — المؤسسة الاسلامية للعلوم والتكنولوجيا والتنمية •

٩ — مجمع الفقــه الاسلامى •

وتتضمن الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اسـمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضـعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وان كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارسـة صـلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمـة العـدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقـد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحـاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دولة عضو • وقـد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقرا لهـا •

ونجد أن التنظيم الذى تقـوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرحناه بالنسبة لمحكمة العدل الدوليـة ، مع مراعاة الفروق الآتيـة :

(أ) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فى المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

---

(١) راجع فى التفاصيل ، عبد الله الأشعل ، اصـول التنظيم الدولى ٧١ ـ ٧٢ ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها •

الذى تستند اليه المحكمة فى أحكامها وتسترشد بالقانون الدولى والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو العرف الدولى المعمول به أو المبادىء العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولى فى مختلف الدول .

والواقع أن هذا النص يثير العديد من المشاكل فى التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التى تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وانما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامى وهى كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب .

كذلك فان جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولى يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة اذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولى ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة .

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن معا باختيار قضاة محكمة العدل الدولية . أما قضاة المحكمة الاسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة .
العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

---

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فألزمت الأمين العام بتوجيه خطاب الى الدول الاعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب فى مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ويدعوها الى تقديم مرشحيها خلال شهرين على الاكثر ممن تتوافر فيهم الشروط ولكل دولة أن ترشح ثلاثة اشخاص على الاكثر ويجوز أن يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام باعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الاعضاء فى الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر فى جلسة خاصة تخصص لانتخاب الاعضاء ، ويعد ناجحا من نال الاكثرية المطلقة لاصوات جميع اعضاء المنظمة .

والشروط الواجب توافرها فى قضاة محكمة العدل الدولية هى أن يكونوا من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، بغض النظر عن جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم .

أما قضاة المحكمة الاسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام والعدالة ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضى من فقهاء الشريعة المشهود لهم وله خبرة فى القانون الدولى ، ومؤهلا للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء فى دولته « المادة ٢٢٤ » فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء فى المنظمة بجنسيته . ويجب مراعاة التوزيع الاقليمى والتمثيل اللغوى للدول الأعضاء .

ويبدو أن هذا الشرط أملته وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية (باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) .

(جـ) مدة انتخاب القاضى :

فى محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم بدون قيود . وهناك نظام لتجديد العضوية فى المحكمة ، فولاية الثلث (٥ أعضاء) تنتهى بعد مضى ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر بعد ست سنوات وتحدد القرعة انتهاء الولاية .

---

(١) وهكذا نجد بدلا من تمثيل المدنيات والانظمة القانونية الرئيسية فى العالم ، التمثيل الاقليمى واللغوى فى المحكمة الاسلامية . والواقع أن التمثيل اللغوى أمر صعب ويثير مشاكل عديدة ولا أعرف كيف يمكن حسمه ؟ كما لا نعرف أهميته فى محكمة تطبق الشريعة الاسلامية ، وهى شريعة لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية التى تتحكم فى مثل هذه الأمور .

أما فى المحكمة الاسلامية فالمدة هى أربع سنوات قابلة للتجـديد مرة واحـدة •

(د) عـدد القضـاة :

خمسة عشر قاضيا فى محكمة العدل الدولية وسبعة فقط فى المحكمة الاسـلامية •

(هـ) لغـات المحكمـة :

اللغة العربية هى اللغة الرسمية الأولى فى المحكمة الاسلامية ، الى جانب الانجليزية والفرنسية •

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا • اما محكمة العـدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هى الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحـدة منهما اذا اتفق الأطراف عليها ، فاذا لم يتفقـوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى • وهو نص أيسر فى التطبيق من نص المحكمة الاسلامية •

خامسا — العضوية :

الأعضاء الأصليون هم الدول التى شاركت فى مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التى شاركت فى مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامية فى جـدة فى مارس ١٩٧٠م وفى كراتشى فى ديسمبر عام ١٩٧٠ والتى وقعت الميثاق •

أما الأعضاء المنضـمون ، فيشترط فيهم :

١ — أن تكون دولة اسلامية •
٢ — أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبنى الميثاق •
٣ — أن يصـدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر « فلايكفى الأعضاء الحاضرين المشاركين فى التصويت» •

وقـد أجاز الميثاق لأى دولة أن تنسحب من العضـوية باخطار الأمين العام بالانسحاب مع الالتزام باداء كافة واجباتها المـالية ٠

سادسا ــ مقر المؤتمر :

مدينة جـدة بشـكل مؤقت الى أن يتم تحرير القـدس فتصبح مقرا دائما للامانة العامة ٠

المبحث الثـانى

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهى رغم استقلالها فى عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل ان أغلبها نشأ بقرار من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامى ٠ وأهم هذه الهيئات هى : البنك الاسلامى للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنبـاء الاسلامية ، الاتحاد الرياضى الاسلامى ، منظمة العواصم الاسلامية ، الاتحاد الاسلامى لمـالكى البواخر ، الغرفة الاسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة ٠

وسندرس البنك الاسلامى للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع الاقتصادى ، وندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافى والعلمى والاعلامى ، فندرس اليونسكو الاسلامى ، ثم منظمة الاذاعات وأخيرا وكالة الأنباء الاسلامية ٠

أولا ــ البنك الاسلامى للتنمية :

١ ــ نشأة البنك :

لعـل من العوامل المبشرة بنجاح التنظيم الدولى الاسلامى ، أن

(١) راجع رسـالة الدكتـور ماجد ابراهيم على ، البنك الاسـلامى للتنميـة ، جامعة عين شـمس ، كليـة الحقوق ٠

تجـد الدول الأعضاء قـد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادى والذى أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمـل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالى فقـد رأينا البنك الاسلامى كوكالة متخصصة يظهر فى مقدمة الأعمال التى تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أى المؤتمر الاسلامى •

وهكذا وجدنا فكرة البنك فى جـدول أعمال المؤتمر الثانى لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذى انعقد فى كراتشى عام ١٩٧٠ ، وفى جدول أعمـال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم فى بنغازى عام ١٩٧٣ ، وقـد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التى تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربى السعودى بجـدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليبـدأ البنك ممارسة نشاطه فى عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التى لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامى •

٢ ــ اهداف البنـك :

وضعت المـادة الأولى من الاتفاقية هـدف المنظمة وجعلته دعم التنميـة الاقتصادية والتقـدم الاجتماعى لشعوب الدول الأعضـاء والمجتمعات الاسـلامية مجتمعة ومنفـردة وفقا لأحكام الشريعـة الاسـلامية •

ونجد فى ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطا له بأهداف منظمة المؤتمـر الاسلامى ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تنظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشـة لشعوب الدول الاسـلامية والى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسـة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادىء والمثل الاسـلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هـذه التنمية هو التعاون المـالى والاقتصادى المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء فى المؤتمر الاسلامى •

اختصاصات وصلاحيات البنك :

نجد تنوعا كبيرا فى اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء فى مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها فى مجال الخبرة الفنية ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنية فى المشروعات •

١ ـ التمويل والاستثمار :

يقوم البنك بالمشاركة فى رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية فى الدول الأعضاء كما له أن يستثمر فى انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض •

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة •

٢ ـ التجارة الخارجية

يقوم البنك بالمساعدة فى تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية •

٣ ـ المساعدات الفنية :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م٢/٩) كما يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين فى مجال التنمية (م ٢/١٠) ، ويقوم باجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المالية والاقتصادية والمصرفية فى الدول الاسلامية وفقا لأحكام الشريعة •

ويدخل فى هذا الاختصاص النظارة على صناديق الأموال الخاصة التى يساعد على انشائها وادارتها لأغراض خاصة من بينها صناديق لمعاونة المجتمعات الاسلامية فى الدول غير الاعضاء •

٢ — اجهزة البنـك :

يتكون الجهاز الادارى للبنـك من مجلس للمحافظين ومجلس المديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال البنك •

(أ) مجلس المحافظين :

ويتشـكل من ممثل لكل دولة عضـو يستمر الى أن تنتهى الدولة الموفـدة له عضويتها فى المنظمة • ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تعين محافظا واحـدا ومناوبا له لا يكون له حق التصـويت الا اذا غاب المحـافظ •

وتتركز كافـة سلطات البنـك فى مجلس المحافظين ، وان كان له أن يفوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هى ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، ايقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضـه ، ووضع اللوائح والنظم التى تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على ابرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دوليـة أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر وراتب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنـك •

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأى اجتماع بنـاء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين • ويجب على مجلس المديرين أن يدعـو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء فى البنك •

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثى مجموع أصوات الأعضاء •

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظم التى يضعها مجلس المحافظين ، ويشترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية فى الشئون المالية والاقتصادية ، والا يكونوا أعضاء فى مجلس المحافظين •

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز اعادة انتخابه •

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهاز التنفيذى للبنك لذلك فهو الذى يعد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذى يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته •

(ج) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسا للبنك بأغلبية العدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثى أصوات جميع الأعضاء ويشترط فى الرئيس :

١ — أن يكون من مواطنى احدى الدول الأعضاء •

٢ — الا يكون — فى نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا •

٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية •

مدة الرئاسة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى • ويعفى من منصبه بنفس طريقة تعيينه •

صلاحيات الرئيس :

١ — يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق فى الترجيح عند تساوى الأصوات .

٢— للرئيس الحق فى حضور مجلس المحافظين دون أن يكون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب .

٣ — يمثل الرئيس البنك قانونا فى علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الادارى للبنك .

٤ — يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة.

(د) مقر البنـــك :

مدينة جـدة ويجوز له أن ينشىء مكاتب أو فروعا فى أى مكان آخـــر .

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاثمنظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشـأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأنبـــاء الاسلامية (١٩٧٢) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) .

(أ) أهداف المنظمات الثلاث :

ربما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنظمتين الأخرتين فهى تتمثل فى تقوية التعاون بين الأعضاء فى ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمى، وحماية الشخصية الاسلامية

للاذاعات الاسلامية ، وجعل الثقافة الاسلامية محور مناهج التعليم فى جميع مراحله ، فضلا عن دعم الثقافة الاسلامية ضد الغزو الثقافى. وتشترك منظمة الاذاعات ووكالة الأنباء معها فى الاهتمام بالثقافة الاسلامية فيجعل منظمة الاذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافى الاسلامى وتقرير دعوة التضامن الاسلامى ، أما وكالة الأنبـاء فتجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافى الاسلامى •

وتجعل منظمة الاذاعات من أهدافها فضلا عن ذلك : نشر الدعوة الاسلامية ، ونصرة القضايا الاسلامية وتعريف الشعوب الاسلامية ببعضها البعض • أما وكالة الأنبـاء فهى تضيف الى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الاسلامى ، زيادة تفهم الشعوب الاسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية •

ويبقى هدف لمنظمة الاذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الاذاعية والاخبارية والتدريبية وتنسيق الارسال الاذاعى والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الاذاعات الاسلامية فى المحافل الدوليـة •

(ب) اجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هـذه الأجهزة فى وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة فى المنظمات الثلاث اذ هى الهيئة العليا فيها •

وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوى ، ومجلس تنفيذى يختلف عدد الأعضـاء فيـه (١٥) فى اليونسـكو ، (١١) فى منظمة الاذاعات ، (٧) فى وكالة الأنبـاء •

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الاسلامية يعينه المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجـديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد فى وكالة الأنباء الاسلامية ، أما منظمة اذاعات الدول الاسـلامية

فلا يوجد فيها هـذا المنصب وانمـا توجد بهـا أمانة عامة يرأسـها أمين عام •

ويلاحـظ كثرة المنظمـات المتخصصة الاسـلامية وتداخـل الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة ضرورية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعليا حتى الآن•

تم بحمد الله وتوفيقه في اول يناير ١٩٩٠

المحتويات

القسم الثانى

الكتاب الثالث


Bibliotheca Alexandrina
0487800